



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Kansainvälinen julkisten hankintojen instrumentti ja kolmansien maiden muuttuva asema EU:n julkisissa hankinnoissa

Oikeustieteiden tiedekunta
Maisteritutkielma

Pihla Kero

Kevät 2026
Lapin yliopisto



Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kansainvälinen julkisten hankintojen instrumentti ja kolmansien maiden muuttuva asema EU:n julkisissa hankinnoissa

Tekijä: Pihla Kero

Koulutusohjelma / opetuskokonaisuus / oppiaine: Oikeustiede, eurooppaoikeus

Ohjaaja: Markku Kiikeri

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä: XIV+68 sivua

Vuosi: 2026

Tiivistelmä:

Tämä maisteritutkielma ja sen ensisijainen tutkimuskysymys tarkastelevat kolmansista maista peräisin olevien talouden toimijoiden oikeudellista asemaa EU:n julkisissa hankintamenetelyissä. Tutkimuksessa käsitellään unionin tuomioistuimen ratkaisujen *Kolin* ja *Qingdao* merkitystä kolmansista maista peräisin olevien tarjoajien kannalta. Tutkimuskysymystä käsitellään lisäksi EU:n kansainvälisen julkisten hankintojen instrumentin (IPI-asetus) näkökulmasta, joka on otettu ensimmäistä kertaa käyttöön EU:n rajoittaessa kiinalaisten tarjoajien osallistumista lääkinnällisiä laitteita koskeviin julkisiin hankintoihin.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastattaessa havaittiin, että sellaisten kolmansien maiden talouden toimijoilla, jotka eivät ole tehneet unionin kanssa kansainvälistä sopimusta, jolla taataan vastavuoroinen ja yhdenvertainen pääsy julkisten hankintojen markkinoille, ei ole oikeutta vedota EU:n hankintalainsäädäntöön. Näin ollen näillä talouden toimijoilla ei myöskään ole oikeutta vaatia EU:n hankintalainsäädännön perusteella vähintään yhtä edullista kohtelua jäsenvaltioiden ja julkisia hankintoja koskevien kansainvälisten sopimusten jäsenmaiden talouden toimijoihin nähden.

Tapaukset *Kolin* ja *Qingdao* korostavat, että julkiset hankinnat suhteessa kolmansiin maihin kuuluvat EU:n yksinomaisen toimivallan piiriin yhteisen kauppapolitiikan alalla. Tutkimuksen toissijainen tutkimuskysymys tarkastelee unionin yksinomaisen toimivallan näkökulmasta julkisten hankintojen sääntelyä EU:n huoltovarmuuden ja strategisen autonomian sääntelyn välineenä. Toissijaiseen kysymykseen vastattaessa havaittiin, että koska unionilla ei ole toimivaltaa huoltovarmuuskysymyksissä, ovat julkiset hankinnat osana sisämarkkinoita unionille luonnollinen väylä vahvistaa EU:n huoltovarmuutta ja strategista autonomiaa. Julkisiin hankintoihin yhteisen huoltovarmuuden sääntelyn välineenä liittyy kuitenkin myös haasteita johtuen jäsenvaltioiden välisistä eroista. Varautumisnäkökulmat saattavat myös olla ristiriidassa julkisten hankintojen sääntelyn kanssa esimerkiksi tulevaisuuden mahdollisia poikkeusoloja varten tehtävissä hankinnoissa.

Avainsanat: vastavuoroisuus, syrjimättömyysperiaate, julkiset hankinnat, lääkinnälliset laitteet, unionin toimivalta, huoltovarmuus, IPI-asetus

Sisällys

Lähteet	V
Lyhenteet	XIII
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuskysymyksen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymys, -metodi ja -aineisto	4
1.3 Tutkimuksen rajaukset ja rakenne	8
2 Kolmannet maat unionin hankintalainsäädännössä.....	11
2.1 Tavoitteena protektionismin torjuminen	11
2.2 Kansainvälisiä julkisia hankintoja koskevan primaari- ja sekundaarioikeuden välinen jännite	14
2.3 GPA-sopimuksen ja siihen rinnastettavien sopimusten merkitys.....	17
2.4 Oikeus vedota hankintadirektiiveihin ja vaatia yhdenvertaista kohtelua.....	19
2.4.1 Tapaus Kolin	20
2.4.2 Tapaus Qingdao.....	23
2.4.3 Ratkaisujen merkitys ja avoimeksi jäävät kysymykset	26
2.5 Huoltovarmuus ja strategiset riippuvuudet kolmansista maista	29
3 IPI-asetus vastavuoroisuuden edistäjänä.....	34
3.1 Valmisteluprosessi ja tavoitteet.....	34
3.1.1 Tavoitteena vastavuoroisuuden edistäminen.....	34
3.1.2 Vastavuoroisen tunnustamisen periaate sisämarkkinoilla.....	35
3.2 Toimivaltaperusta ja tutkimuksen suorittaminen.....	39
3.3 Oikeasuhtaisuus.....	41
4 IPI-asetuksen soveltamisala ja poikkeukset	43
4.1 Soveltamisala ja sen haasteet.....	43
4.2 Poikkeukset	47
4.2.1 Ainoastaan IPI-toimenpiteen kohteena olevan maan tarjoajien tarjoukset täyttävät tarjouskilpailun vaatimukset	48
4.2.2 Yleinen etu	49
4.2.3 Kansanterveys	50
4.2.4 Ympäristönsuojelu	52

5	Ensimmäinen IPI-toimenpide: Kiina ja lääkinälliset laitteet.....	54
5.1	<i>Made in China</i>	54
5.2	<i>Katsaus EU:n ja Kiinan lääkinällisten laitteiden julkisten hankintojen markkinoihin.....</i>	56
5.3	<i>Toimenpiteen oikeasuhteisuus ja vaikutukset unionin etuun</i>	60
6	Johtopäätökset	62
6.1	<i>Kolmansien maiden asema EU:n julkisissa hankintamenettelyissä</i>	62
6.2	<i>IPI-asetus.....</i>	63
6.3	<i>Kolmansien maiden markkinoillepääsy osana EU:n huoltovarmuussäätelyä.....</i>	67

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aaltola, Mika – Fjäder, Christian – Innola, Eeva – Käpylä, Juha – Mikkola, Harri, Huoltovarmuus muutoksessa. Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä. Ulkopoliittinen instituutti 2016.

Aarnio, Aulis, Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.

Alkio, Mikko – Wik, Christian, Kilpailuoikeus. Talentum 2009.

Antola, Esko – Seppälä, Kaapo, Uusi lähestymistapa huoltovarmuuteen. Puolustustaloudellinen suunnittelukunta 2005.

Arrowsmith, Sue, The law of public and utilities procurement: regulation in the EU and UK. Volume 2. 3. painos. Sweet & Maxwell / Thomson Reuters 2018.

Cernat, Lucian, The International Procurement Instrument (IPI): Promoting a Level Playing Field Around the World. ICE, Revista De Economía, (930) 2023.

Due, Ole, Understanding the reasoning of the Court of Justice, s. 72–84 teoksessa Rodríguez Iglesias, G. C. ym. (toim.), Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler. Nomos Verlagsgesellschaft 1998.

Erixon, Fredrik – Guildea, Arisba – Guinea, Oscar – Lamprecht, Philipp, China's public procurement protectionism and Europe's response: The case of medical technology. ECIPE, European Centre for International Political Economy 2021.

Eskola, Saira – Kiviniemi, Eeva – Krakau, Tarja – Ruohoniemi, Erkkö, Julkiset hankinnat. Alma Talent 2017.

Esteban Ríos, Javier, El Instrumento de Contratación Internacional: régimen y problemática de la armonización europea frente al proteccionismo en los contratos públicos. Revista Catalana de Dret Públic, 66/2023, s. 171–187.

Folliot Lalliot, Laurence – Yukins, Christopher, Will protectionism prevail in global public procurement? Concurrences No. 2, 2024.

Guo, Feng – Zhou, Fen, China's Accession to Government Procurement Agreement under the Trump Administration's Trade Policy. 2019. *International Business Research*; Vol. 13, No. 1; 2020.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo, Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum 2008.

Kirchner, Stefan, More Fairness in Global Procurement: The European Union's Future International Procurement Instrument Moves Closer to Reality. SSRN 3913595, 2021.

Kotivuori, Hanna-Mari – Uotila, Sina, Lainlaatijan EU-opas. Oikeusministeriö 2012.

Kuoppamäki, Petri, Uusi Kilpailuoikeus. 3. uudistettu painos. Alma Talent 2018.

Leskinen, Minni, De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. *Lakimies* 7–8/2022, s. 1158–1185.

Lianos, Ioannis – Odudu, Okeoghene, Regulating trade in services in the EU and the WTO. Cambridge University Press 2012.

Määttä, Kalle, Oikeustaloustieteen perusteet. Edita 2006.

Ojala, Timo, Teleologinen tulkinta ja oikeusperiaatteiden punninta rikostunnusmerkistön tulkinna. Hovioikeuden rikostuomion perustelemisen erityiskysymyksiä, s. 221–234. *Helsingin hovioikeus* 2005.

Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika, Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma Oy 2012.

Pihkala, Erkki, Suomalaiset maailmantaloudessa keskiajalta EU-Suomeen. Suomalaisen kirjallisuuden seura 2001.

Raitio, Juha, EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2004.

Raitio, Juha – Miettinen, Samuli, Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Alma Talent 2021.

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi, Euroopan unionin oikeus. 3. uudistettu painos. Alma Insights 2025.

Rosas, Allan, Kansallinen tuomari EU-tuomarina. Da mihi factum, dabo tibi ius, s. 545–568. Korkein oikeus 1809–2009. 2009.

Schön, Lennart, Maailman taloushistoria. 2. painos. I.p. 2013.

Snell, Jukka, General principles in free movement law: applicability and application. Teoksessa Ziegler, Katja (toim.): Research handbook on general principles in EU law – Constructing legal orders in Europe. Edward Elgar Publishing 2022.

Su, Ruoxin – Li, Wenkai – Yao, Cong – Quinn, Paul, Do Regulatory Factors Explain China’s Increasing Attractivity for Medical Device Development? A Comparison of the EU and Chinese Medical Device Landscapes. European Journal of Risk Regulation, 1–17. 2025.

Taloussanasto, Taloustieto Oy. 8. uudistettu painos. Yliopistopaino 2002.

Tuominen, Tomi – Halonen, Kirsi-Maria – Salminen, Mirva, Security of Supply: A National or European Competence? Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 25, 241–259. 2023.

Tuominen, Tomi – Salminen, Mirva – Halonen, Kirsi-Maria, The European Union’s responses to the COVID-19 crisis: How to fight a pandemic with the internal market. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 29(4), 451–467. 2022.

Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. Tummavuoren kirjapaino Oy 2000.

Valtiovarainministeriö, Julkisten hankintojen käsikirja 2023: Hankinta-Suomi-ohjelma 2023.

Valtiovarainministeriö, Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisu 25:2020. 2020.

Voutilainen, Tomi – Määttä, Kalle, Julkisten hankintojen sääntely. 3. uudistettu painos. Kauppa-kamari 2023.

Virallislähteet

2024/2103(INI). Euroopan parlamentin päätöslauselma 9. syyskuuta 2025 julkisista hankinnoista.

C(2019) 5494 final. Euroopan komissio, Kolmansien maiden tarjoajien ja tavaroiden osallistumisesta EU:n julkisten hankintojen markkinoille koskevat ohjeet. Komission tiedonanto.

COM/2012/0124 final. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin sisämarkkinoille julkisten hankintojen alalla sekä unionin tavaroiden ja palvelujen kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille pääsyä koskevia neuvotteluja tukevista menettelyistä.

COM(2025) 5. Komission kertomus lääkinnällisten laitteiden julkisten hankintojen markkinoilla Kiinan kansantasavallassa esiintyviä toimenpiteitä ja käytäntöjä koskevasta asetuksen (EU) 2022/1031 5 artiklan 4 kohdan nojalla kansainvälisten julkisten hankintojen välineen mukaisesti tehdystä tutkimuksesta.

COM(2026)100. Proposal for a Regulation on establishing a framework of measures for accelerating industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors (Industrial Accelerator Act).

EU/355/2023-VNK-3. EU:n strateginen autonomia. Valtioneuvoston kanslia, perusmuistio.

HE 149/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

HE 2/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

SEC(2002)243. Commission Staff Working Paper: Security of Supply - The Current Situation at European Union level.

SWD(2024) 91 final. Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations.

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuim

Tuomio 5.2.1963, asia 26/62, *van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1.

Tuomio 15.7.1964, asia 6/64, *Costa v. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66.

Tuomio 11.7.1974, asia 8/74, *Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82.

Tuomio 9.3.1978, asia 106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49.

Tuomio 20.2.1979, asia 120/78, *Cassis de Dijon*, ECLI:EU:C:1979:42.

Tuomio 14.7.1983, asia 174/82, *Sandoz*, ECLI:EU:C:1983:213.

Tuomio 10.7.1984, asia 72/83, *Campus Oil*, ECLI:EU:C:1984:256.

Tuomio 16.5.1991, asia C-263/85, ECLI:EU:C:1991:212.

Tuomio 25.11.1998, asia C-308/97, *Manfredi*, ECLI:EU:C:1998:566.

Tuomio 13.3.2001, asia C-379/98, *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2001:160.

Tuomio 17.9.2002, asia C-513/99, *Concordia Bus Finland*, ECLI:EU:C:2002:495.

Tuomio 18.9.2003, asia C-416/00, ECLI:EU:C:2003:475.

Tuomio 4.12.2003, asia C-448/01, *EVN AG ja Wienstrom GmbH v. Itävalta ym.*, ECLI:EU:C:2003:651.

Tuomio 10.1.2006, asia C-344/04, *IATA ja ELFAA*, ECLI:EU:C:2006:10.

Tuomio 5.3.2009, asia C-350/07, *Kattner Stachlbau*, ECLI:EU:C:2009:127.

Tuomio 1.7.2014, asia C-573/12, *Ålands Vindkraft*, ECLI:EU:C:2014:2037.

Tuomio 11.9.2014, asia C-204/2014, *Essent Belgium*, ECLI:EU:C:2014:2192.

Tuomio 7.9.2023, asia C-266/22, *Qingdao*, ECLI:EU:C:2023:633.

Tuomio 22.10.2024, asia C-652/22, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret*, ECLI:EU:C:2024:914.

Markkinaoikeus

MAO:378/18

MAO:235/2024

MAO:284/2024

Verkkolähteet

European Commission, Questions and answers (Q&A) on participation of third countries bidders in the EU tenders, in view of the ECJ judgements C-652/22 (Kolin) and C-266/22 (Qingdao).

European Parliamentary Research Service (EPRS). EU legislation in Progress: EU international procurement instrument. 2022.

European Parliament, Legislative Train 09.2022.

EUR-Lex, Syrjimättömyys (periaate). <https://eur-lex.europa.eu/FI/legal-content/glossary/non-discrimination-the-principle-of.html> (10.3.2026).

Cyprus Presidency, Council of the European Union, Priorities. <https://cyprus-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/> (22.1.2026).

European Commission, China: EU trade relations with China. Facts, figures and latest developments. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en?prefLang=fi (1.2.2026).

Euroopan komissio, EU:n kannalta strategiset alat – perusteellinen tarkastelu. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/depth-reviews-strategic-areas-europes-interests_fi (9.2.2026).

European Commission, Questions and answers on the Industrial Accelerator Act. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_26_516 (17.3.2026).

Euroopan komissio, Kaikki paitsi aseet (EBA). <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fi/content/kaikki-paitsi-aseet-eba> (5.4.2026).

Euroopan unioni, perussopimukset. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_fi (6.3.2026).

Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto, Euroopan puolustusvalmius. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-defence-readiness/> (24.2.2026).

European Commission, Public procurement. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en (4.3.2026).

Fimea, Mitä ovat lääkinälliset laitteet? https://fimea.fi/laakinnalliset_laitteet/mita-ovat-laakinnalliset-laitteet- (20.2.2026).

Healthtech Finland, EU tutkii esteitä terveysteknologialle Kiinassa – julkinen kuuleminen käynnissä 20.2.2025. <https://teknologiateollisuus.fi/healthtech/eu-tutkii-esteita-terveysteknologialle-kiinassa-julkinen-kuuleminen-kaynnissa/> (20.2.2025).

Huoltovarmuuskeskus, Tietoa huoltovarmuudesta. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta> (12.1.2026).

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, EU-kynnysarvot muuttuvat 1.1.2026. <https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2025/eu-kynnysarvot-muuttuvat-112026> (9.2.2026).

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, EU:n ensimmäinen IPI-toimenpide vaikuttaa lääkinnällisten laitteiden hankintoihin. <https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2025/eun-ensimmainen-ipi-toimenpide-vaikuttaa-laakinnallisten-laitteiden-hintaan> (20.2.2026).

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Hankintojen periaatteet. (4.3.2026).

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Kansainvälinen julkisten hankintojen instrumentti IPI. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/muu-eu-hankintoihin-vaikuttava-saantely/kansainvalinen-julkisten-hankintojen-instrumentti-ipi> (23.3.2026).

Kontuniemi, Eija, Julkiset hankkijat EU:n kauppapolitiikan vartijoina. Hansel 4.8.2021. <https://www.hansel.fi/blogi/2021/08/04/julkiset-hankkijat-eun-kauppapolitiikan-vartijoina/> (4.2.2026).

Korruptiontorjunta.fi, Julkiset hankinnat. <https://korruptiontorjunta.fi/julkiset-hankinnat> (23.2.2026).

Tieteen termipankki, yhdenvertaisuusperiaate, syrjintäkiellon periaate, syrjimättömyysperiaate. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:syrjimattomyysperiaate> (10.3.2026).

Tutki hankintoja. <https://www.tutkihankintoja.fi/> (4.3.2026).

Työ- ja elinkeinoministeriö, WTO:n julkisten hankintojen sopimus (GPA). <https://tem.fi/documents/1410877/2132242/WTO.pdf/fcf83792-8232-4faf-a808-a4f3beafeb4a/WTO.pdf> (4.2.2026).

Ulkoministeriö, EU rajoittaa kiinalaisten tarjoajien osallistumista lääkinnällisten laitteiden julkisiin hankintoihin. https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/eu-rajoittaa-kiinalaisten-tarjoajien-osallistumista-laakinnallisten-laitteiden-julkisiin-hankintoihin (20.2.2026).

United States Environmental Protection Agency, Build America, Buy America (BABA) Overview. <https://www.epa.gov/baba/build-america-buy-america-baba-overview>, (26.1.2026).

Congressional Research Service, The Buy American Act and Other Federal Procurement Domestic Content Restrictions. 11.8.2022. <https://www.congress.gov/crs-product/R46748> (26.1.2026).

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, Kriittinen lääkepuola: EU:n toimenpiteistä saatiin lisäarvoa, mutta rakenteellisia ongelmia on edelleen. Erityiskertomus 19/2025.

Uutisartikkelit

Edilex-uutiset (Niva, Alex), OTM Alex Niva: EU:n IAA-ehdotus on julkaistu – teollisuuden kiihdytysasetus toisi ”Made in EU”- ja vähähiilisyyysvaatimuksia julkisiin hankintoihin. 23.3.2026. <https://www.edilex.fi/uutiset/100717> (28.3.2026).

Edilex-uutiset (Niva, Alex), OTM Alex Niva: Euroopan parlamentti esittää uudistuksia EU:n hankintasääntöihin. 13.10.2025. <https://www.edilex.fi/uutiset/98333> (28.3.2026).

Helsingin Sanomat (Hartikainen, Jarno), Komissio haluaa lopettaa hankintatuet kiinalaisille sähköautoille. 4.3.2026. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000011853365.html> (5.3.2026).

Helsingin Sanomat (Niskakangas, Tuomas), Kun vapaakauppa on uhattuna, Suomen on syytä pelätä. 3.4.2023. <https://www.hs.fi/visio/art-2000009473055.html> (10.3.2026).

Suomen kuvalehti (Mielo, Aino), Miksei Kela valinnut eurooppalaista pilvipalvelua? 6.2.2026. 6/2026, s. 9.

Yle Uutiset (Heikkilä, Markus), EU: Kiina rajoittaa pääsyä lääkinnällisten laitteiden markkinoille. 14.1.2025. <https://yle.fi/a/74-20136817> (5.3.2026).

Yle Uutiset (Koponen, Jarmo), Kelan muutos vie suomalaisten arkaluontoiset terveystiedot ulkomaisiin konesaleihin. 13.11.2025. <https://yle.fi/a/74-20193175> (7.3.2026).

Lyhenteet

API	Active Pharmaceutical Ingredients
ARF	Romanian rautateiden uudistamisesta vastaava viranomainen (Autoritatea pentru Reformă Feroviară)
BAA	Buy American Act
BABA	Buy American, Build American
BKT	Bruttokansantuote
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CNSC	Romanian kansallinen riitojenratkaisuneuvosto
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
CRP	C-reaktiivinen proteiini
EBA	Everything But Arms
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
EY-tuomioistuin	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
GPA	Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskeva sopimus (WTO Agreement on Government Procurement, GPA-sopimus)
GPL	Government Procurement Law (Kiinan julkisia hankintoja sääntelevä laki)
IAA	Industrial Accelerator Act, COM(2026)100
IPI-asetus	International Procurement Instrument, EU: n kansainvälinen julkisten hankintojen instrumentti (EU) 2022/1031

IVD-asetus	Asetus in vitro diagnostiikkaan tarkoitetuista laitteista, (EU) 2017/746
MAO	Markkinaoikeus
MD-asetus	Asetus lääkinnällisistä laitteista, (EU) 2017/745
MFN	Most Favoured Nation
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NMPA	National Medical Products Association
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organisation for Economic Co-operation and Development)
Q&A	Questions and Answers
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TAA	Trade Agreements Act
WTO	World Trade Organization, Maailman kauppajärjestö

1 Johdanto

1.1 Tutkimuskysymyksen tausta

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan menettelyä, jossa hankintayksikkö hankkii tarpeittensa mukaisia tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita ja pyrkii tekemään kokonaistaloudellisesti edullisen hankintasopimuksen valitun toimittajan tai toimittajien kanssa.¹ Julkiset hankinnat ovat merkittävä osa maailmataloutta, ja niiden merkitys on kasvanut viime vuosina entisestään.² Euroopan unionissa (EU) julkisiin hankintoihin käytetään vuosittain yli 2000 miljardia euroa,³ ja Suomessa julkisia hankintoja tehtiin vuonna 2025 noin 47 miljardin euron edestä.⁴

EU:n julkisten hankintojen markkinat ovat yksiä suurimpia ja avoimimpia maailmassa. Avoimuus ei kuitenkaan aina ole vastavuoroista, sillä EU:sta peräisin oleviin yrityksiin kohdistetaan syrjiviä toimenpiteitä monien EU:n merkittävien kauppakumppaneiden hankintamarkkinoilla.⁵ Eurooppalaiset yritykset, erityisesti pk-yritykset⁶, kohtaavat usein epäoikeudenmukaista kilpailuhaittaa aiheuttavia haasteita johtuen kolmansien maiden protektionistisista toimenpiteistä, kuten nimenomaisista tai implisiittisistä kielloista hankkia tuontituotteita. Protektionismin lisäksi reilua kilpailua vääristävät usein myös kolmansien maiden hallitusten tuotteille osoittamat tuet, syrjivät toimenpiteet sekä oikeusvarmuuden ja vastavuoroisuuden puute.⁷ Toisaalta esteet voivat olla myös muunlaisia syrjiviä vaatimuksia tai maahantuojiin sovellettavia työläitä hyväksymismenettelyjä, jotka rajoittavat hankintayksiköiden mahdollisuuksia hankkia maahantuotuja tavaroita tai

¹ Voutilainen – Määttä 2023, s. 19.

² Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) jäsenmaissa julkisten hankintojen osuus bruttokansantuotteesta (BKT) nousi vuoden 2008 11,8 prosentista 12,6 prosenttiin vuonna 2019. COVID-19-pandemian vaikutuksesta julkisten hankintojen osuus BKT:sta nousi entisestään. EU-maissa, jotka ovat myös OECD-jäseniä, julkisten hankintojen osuus BKT:sta nousi vuoden 2019 13,7 prosentista 14,9 prosenttiin vuonna 2020. Tämä selittyy ensinnäkin julkisten menojen kasvuna ja toisaalta BKT:n laskuna. Cernat 2023, s. 86.

³ Euroopan komissio: Public procurement. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en (4.3.2026). Sivuston mukaan julkisten hankintojen osuus BKT:sta on vuosittain noin 16 %. Vertaa Euroopan parlamentin julkisten hankintojen tiedotteeseen, jonka mukaan julkisiin hankintoihin käytetään vuosittain noin 2000 miljardia euroa ja osuus BKT:sta olisi 14 %.

⁴ Tutki hankintoja. <https://www.tutkihankintoja.fi/> (4.3.2026).

⁵ Cernat 2023, s. 85. Ks. myös (2024/2103(INI)), kohta T.

⁶ Pienet ja keskisuuret yritykset.

⁷ (2024/2103(INI)), kohta T.

palveluita. Maahantuojien syrjimin voi näyttäytyä myös esimerkiksi valtiontukina tai hankintatavoitteina, jotka antavat kotimaisille toimittajille merkittävää etua julkisten hankintojen markkinoilla.

Vastauksena kolmansien maiden syrjiviin toimenpiteisiin EU on ottanut käyttöön kansainvälisen julkisten hankintojen instrumentin (*International Procurement Instrument, IPI*⁸), jonka tarkoituksena on edistää vastavuoroisuutta kansainvälisten julkisten hankintojen markkinoillepääsyn alalla. IPI-asetus tunnetaan myös nimellä vastavuoroisuusasetus, mikä kuvastaa asetuksen päämäärää,⁹ hankintojen avaamista puolin ja toisin vain siinä määrin kuin sääntely kattaa vastaavat edut kummallekin osapuolelle.¹⁰ Vastavuoroisuudella EU pyrkii löytämään avoimuuden ja strategisen riippumattomuuden välille tasapainon siten, että se pysyisi avoimena rehdisti toimiville ja sääntöjä noudattaville ulkomaisille tarjoajille ja samalla suojelisi etujaan epäoikeudenmukaisilta käytännöiltä. Asetus on otettu ensimmäistä kertaa käyttöön kesäkuussa 2025 lääkinnällisten laitteiden julkisissa hankinnoissa, jolloin EU sulki kiinalaiset yritykset pois lääkinnällisiä laitteita koskevista hankintamenettelyistä, jotka ovat arvoltaan vähintään 5 miljoonaa euroa. IPI-asetuksesta huolimatta haasteita kolmansien maiden markkinoille pääsystä on edelleen, eikä asetusta ole toistaiseksi sovellettu lääkinnällisten laitteiden lisäksi muihin hankintakohteisiin.

IPI-asetuksen lisäksi EU on enenevässä määrin luomassa uutta kolmansia maita koskevaa sääntelyä. Euroopan parlamentti hyväksyi 9. syyskuuta 2025 päätöslauselman, jossa se esittää, että hankintayksiköiden tulisi voida asettaa etusijalle tarjoukset, joihin sisältyy merkittävä osa EU:ssa tuotettavaa lisäarvoa.¹¹ Ehdotus painottaa yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden sijasta unionin taloudellista turvallisuutta ja strategista autonomiaa, mikä voisi käytännössä johtaa julkisten hankintojen protektionistisempaan sääntelyyn.¹² Päätöslauselman strategisissa tavoitteissa on korostettu, että asianmukaista huomiota on kiinnitettävä tarpeeseen vahvistaa selkeät säännöt, joiden mukaisesti kohdellaan EU:n ulkopuolelta peräisin olevia tuotteita ja talouden toimijoita.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/1031, annettu 23 päivänä kesäkuuta 2022, kolmansien maiden talouden toimijoiden, tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten markkinoille sekä unionin talouden toimijoiden, tavaroiden ja palvelujen kolmansien maiden julkisten hankintojen ja käyttöoikeussopimusten markkinoille pääsyä koskevia neuvottelevia tukevista menettelyistä (kansainvälisten julkisten hankintojen väline – IPI).

⁹ Itse asetuksessa on käytetty suomeksi nimitystä *julkisten hankintojen väline*, mutta esimerkiksi EUT:n tuomiossa C-652/22 *Kolin* on käytetty myös nimitystä *vastavuoroisuusasetus* (ks. tuomion kohta 15). Johdonmukaisuuden vuoksi tässä tutkielmassa käytetään nimitystä *IPI-asetus*.

¹⁰ Ks. vastavuoroisuuden määritelmästä Pekkala – Pohjonen 2012, s. 34.

¹¹ (2024/2103(INI)), kohta P.

¹² Vaikka päätöslauselma ei ole oikeudellisesti sitova, se on kuitenkin tärkeä poliittinen signaali siitä, millaisia muutoksia parlamentti pitää tarpeellisina. Lopulliset muutokset määräytyvät vasta komission lakiehdotuksessa, jota odotetaan vuoden 2026 aikana. Edilex-uutiset 13.10.2025.

Samalla parlamentti kuitenkin varoittaa hankintojen käytöstä protektionistisiin tavoitteisiin ja tässä yhteydessä korostaa, että eurooppalaisuuden suosimisessa tulee noudattaa maailman kauppajärjestön (*World Trade Organization, WTO*) jäsenyydestä aiheutuvia sitoumuksia.¹³ Kolmansien maiden asemasta ajankohtaisen tekee myös komission maaliskuussa 2026 julkistama *Industrial Accelerator Act (IAA)* -esitys¹⁴, jossa ehdotetaan julkisiin hankintoihin *Made in Europe* -painotusta, jonka mukaan autoteollisuudessa ja puhtaan energian aloilla alettaisiin suosia EU:ssa valmistettuja tuotteita. Esimerkiksi julkisesti hankittavissa akuissa ja akkuenergian varastointijärjestelmissä sekä sähkö- ja hybridautoissa tulisi olla mukana eurooppalaista tuotantoa.¹⁵

EU:n julkisissa hankinnoissa noudatettaviin periaatteisiin kuuluvat yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys, joiden mukaan ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava samalla tavalla riippumatta hankinnan toteuttamiseen liittymättömistä tekijöistä, joita ovat etenkin ehdokkaiden ja tarjoajien kansallisuus tai sijoittautuminen johonkin jäsenvaltioon tai alueelle.¹⁶ EU on perinteisesti pitänyt hankintamarkkinansa avoimina myös kolmansille maille, joiden muuttuva asema on luonnollisesti tuonut mukanaan myös oikeudellista epäselvyyttä. Muuttuneessa turvallisuusympäristössä EU on havahtunut riippuvuussuhteisiinsa erityisesti suhteessa arvaamattomiin suurvaltoihin, ja epävarma geopoliittinen ympäristö on luonut EU:lle painetta suosia eurooppalaisia tarjoajia, tavaroita ja palveluita julkisissa hankinnoissa. Geopolitiikka ja talous kytkeytyvät yhä tiiviimmin yhteen, ja siinä missä taloudelliset riippuvuudet nähtiin aiemmin pelkästään myönteisesti, on niitä alettu hyödyntää yhä enemmän myös valtapolitiikan välineinä.¹⁷

Taloudellinen turvallisuus on keskeinen osa turvallisuutta vakavien häiriöiden ja poikkeusolojen varalta,¹⁸ minkä lisäksi toimivaltasääntelyn takia sisämarkkinat, joihin myös julkiset hankinnat kuuluvat, ovat unionille luonnollinen väylä vaikuttaa välillisesti jäsenmaita koskeviin huoltovarmuus- ja turvallisuuskysymyksiin. Huoltovarmuudella tarkoitetaan mahdollisiin kriiseihin ja häiriötilanteisiin varautumista, jolla turvataan yhteiskunnan toimintakyky ja jatkuvuudenhallinta myös poikkeusoloissa.¹⁹ Huoltovarmuustyö on julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä tapahtuvaa yhteistyötä, johon vaikuttavat useat tekijät, kuten globalisaatio, omistus- ja liiketoimintarakenteiden muutokset ja teknologian kehitys. Huoltovarmuuden keskeisiä osa-alueita

¹³ (2024/2103(INI)), Strategiset tavoitteet, kohta 12.

¹⁴ COM(2026)100.

¹⁵ European Commission: Questions and answers on the Industrial Accelerator Act (17.3.2026).

¹⁶ 2014/24/EU 18 artiklan 1 kohta ja Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Hankintojen periaatteet. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet> (4.3.2026).

¹⁷ Helsingin Sanomat 3.4.2023.

¹⁸ Antola – Seppälä 2005, s. 1.

¹⁹ Huoltovarmuuskeskus, Tietoa huoltovarmuudesta. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta> (12.1.2026).

ovat esimerkiksi tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuus, energiansaannin varmistaminen, väestön terveys ja toimintakyky, laajavaikuttaiset luonnononnettomuudet ja ympäristökatastrofit, vaarallisten tartuntatautien leviämisen riskit sekä maanpuolustuksellinen ulottuvuus.²⁰

Integraatioon liittyvä solidaarisuuden periaate on herättänyt keskustelua huoltovarmuudesta, vaikka EU:lla ja sen edeltäjillä ei perinteisesti ole ollut toimivaltaa poikkeuksellisten kriisien ja tapahtumien varalta.²¹ EU:n lähestyminen huoltovarmuuteen on aikaisemmin ollut kapeaa, ja se on kohdistunut lähinnä energia-alaan,²² mutta nykyään EU:n huoltovarmuus ja strateginen riippumattomuus kolmansista maista nähdään entistä tärkeämpänä osana myös julkisten hankintojen sääntelyä.²³ Julkisten hankintojen merkitys on vahvistunut EU:n strategisena välineenä, jonka sääntelyllä EU pyrkii vahvistamaan häiriönsietokykyään ja vähentämään kolmansista maista johtuvia haavoittuvuuksiaan. EU on alkanut ottaa vahvempaa roolia huoltovarmuuskysymyksissä sisämarkkinoiden kautta, jossa sillä on laaja lainsäädännöllinen toimivalta. Sisämarkkinoiden kautta EU:lla on ollut mahdollista muodostaa EU:n huoltovarmuuskäytäntöä, vaikka huoltovarmuus ei itsessään kuulu EU:n toimivaltaan unionia koskevissa sopimuksissa.²⁴

1.2 Tutkimuskysymys, -metodi ja -aineisto

Tutkimuksessa pyritään selvittämään kolmansien maiden talouden toimijoiden oikeudellista asemaa EU:n julkisten hankintojen markkinoilla. Kolmansilla mailla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa niitä maita, jotka eivät kuulu Euroopan unioniin.²⁵ Tutkimuksessa keskitytään erityisesti sellaisiin EU:n ulkopuolisiin maihin, jotka eivät ole WTO:n julkisten hankintojen sopimuksen (*Government Procurement Agreement*, GPA-sopimus) jäseniä ja joilla ei ole unionin kanssa sellaista sopimusta, jolla taattaisiin vastavuoroinen ja yhdenvertainen pääsy julkisten hankintojen markkinoille. Näiden maiden asema hahmotetaan kuitenkin EU:n, GPA-sopimuksen ja vastaavien sopimusten jäsenmaiden asemaan verraten.

Ensisijainen tutkimuskysymys on, mikä on kolmansista maista peräisin olevien tarjoajien oikeusasema EU:n julkisissa hankintamenettelyissä. Ensisijaisen tutkimuskysymyksen yhteydessä tar-

²⁰ Huoltovarmuuskeskus, Tietoa huoltovarmuudesta. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta> (12.1.2026).

²¹ Antola – Seppälä 2005, s. 1.

²² Tuominen ym. 2023, s. 241.

²³ Ks. Tuominen ym. 2023, s. 252.

²⁴ Ibid, 2023, s. 241.

²⁵ Käsite on vakiintunut EU-oikeudessa, ja sitä on käytetty esimerkiksi SEUT 207 artiklassa ("kolmas valtio") ja IPI-asetuksessa ("kolmas maa").

kastellaan myös kolmansista maista peräisin olevien tavaroiden ja palvelujen sääntelyä EU:n julkisissa hankinnoissa. Toissijainen tutkimuskysymys on, mikä merkitys julkisten hankintojen ja kolmansien maiden markkinoillepääsyn sääntelyllä on EU:n huoltovarmuuden ja strategisen autonomian näkökulmasta. EU-jäsenmaita suosiviin hankintamarkkinoihin ollaan siirtymässä etenkin EU:n strategisilla aloilla, jotka ovat toisen tutkimuskysymyksen keskiössä.

Koska tutkimuskysymykset sisältävät oikeustieteellisen ongelman lisäksi yhteiskunnallisen, kansainvälisen ja kauppapoliittisen näkökulman, käytetään tutkimuksessa useita eri metodeja. Tutkimuksessa käytetään ensinnäkin oikeusdogmaattista eli lainopillista tutkimusmenetelmää, joka pohjautuu voimassa oleviin oikeuslähteisiin, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Oikeusdogmatiikan keskeisenä tutkimusongelmana on selvittää ja tulkita voimassa olevan oikeuden sisältöä käsiteltävässä oikeusongelmassa. Sillä pyritään vastaamaan kysymykseen, kuinka tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan, kun oikeusjärjestyksen sisältöön liittyy epätietoisuutta.²⁶ Tässä tutkimuksessa lainopilla selvitetään erityisesti IPI-asetuksen, hankintadirektiivien ja primaarioikeuden oikeusperiaatteiden sisältöjä, joiden avulla pyritään vastaamaan kolmansien maiden tarjoajien oikeusasemaan liittyvään epävarmuuteen.

Kolmansien maiden tarjoajien oikeusasemaa selvitettäessä merkitystä on erityisesti EU:n primaari- ja sekundaarioikeuden välisellä harmonialla. Oikeuden systemaattisuudesta, sen sisäisestä rationaalisuudesta, huolehtivat ennen kaikkea oikeustiede ja lainkäyttö. Oikeustiede tukee lainkäyttöä oikeusjärjestyksen koherenssin säilyttämisessä, johon kuuluu aina myös kriittinen ulottuvuus. Kriittisen positivismin kriittisyys perustuu oikeuden kerrostuneisuuteen ja oikeusjärjestyksen ristiriitaisuuteen. Oikeusjärjestyksen systemaattisuus on haavoittuvaista, ja se on jatkuvasti tuotettava uudestaan. Sen muutostilaan kuuluu liike ristiriitojen, kritiikin ja koherenssin välillä.²⁷ Muutostila ja käytännön soveltamisessa vastaan tulevat epäselvyydet herättävät usein tarpeen oikeusjärjestyksen systemaattisuuden uudelleentarkastelulle, mistä tutkielmassa esiteltävät Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisut *Kolin*²⁸ ja *Qingdao*²⁹ ovat kolmansien maiden tarjoajia koskevia ajankohtaisia esimerkkejä.

²⁶ Husa ym. 2008, s. 20.

²⁷ Tuori 2000, s. 337–338.

²⁸ Asia C-652/22 *Kolin*.

²⁹ Asia C-266/22 *Qingdao*.

Oikeusjärjestyksellä voi olla sekä horisontaalisia että vertikaalisia ristiriitoja. Ristiriidat ovat horisontaalisia, kun ne koskevat samalla oikeusjärjestyksen tasolla olevia aineksia, kuten lainsäädännön ilmentämien sääntöjen välisiä loogisia ristiriitoja, joita *lex superior*, *lex posterior* ja *lex specialis* ratkovat. Sääntöjen välisten ristiriitojen ratkominen edellyttää toisinaan kannanottoa niitä justifioivien periaatteiden ja vastaperiaatteiden välisiin suhteisiin. Vertikaalisia ovat puolestaan oikeuden tasojen väliset ristiriidat esimerkiksi tilanteissa, joissa yksittäisten säädösten normisisältö on ristiriidassa oikeuden pinnanalaisten kerrostumien periaatteiden kanssa ja joissa aktualisoituu oikeuden itserajoituksen tehtävä.³⁰ Tutkielmassa oikeusjärjestyksen ristiriitoja tarkastellaan primaarioikeuden periaatteiden, kuten syrjimättömyysperiaatteen ja annetun toimivallan periaatteen, sekundaarioikeudellisen hankintasäätelyn ja ratkaisukäytännön välillä.

Tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää tapauskeskeistä oikeustutkimusta (*case studies*)³¹, kun selvitetään, miten EUT on arvioinut ratkaisukäytännössään kolmansien maiden oikeussuojaa EU:n julkisissa hankintamenettelyissä. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan tuomioistuimen ratkaisuja, jotka koskevat protektionististen toimien arvioimista EU:n jäsenvaltioiden välillä. Tutkimuksen kannalta merkittävimmät EUT:n ratkaisut ovat *Kolin* ja *Qingdao*, jotka vastaavat pitkälti ensisijaiseen tutkimuskysymykseen. Koska IPI-asetuksessa on kyse vielä suhteellisen uudesta sääntelystä, pyritään tutkimuksessa selvittämään asetuksen sisällön merkitystä myös EUT:n aiemman, sisämarkkinoita koskevan ratkaisukäytännön avulla.

Ratkaisuja käytetään erityisesti teleologisessa tulkinnassa, jonka mukaan lakia on tulkittava sen tavoitteiden mukaisesti. Metodilla tutkitaan, miten säännöksen soveltamisratkaisut seurausvaikutuksineen toteuttaisivat lainsäädännön takana olevia tavoitteita tai arvoja.³² Teleologisesti tarkastellaan IPI-asetuksen päämääränä olevaa vastavuoroisuutta suhteessa kolmansiin maihin rinnakkain sisämarkkinoiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kanssa. Vaikka vastavuoroisuus saa eri merkityksen sisämarkkinoilla kuin IPI-asetuksessa suhteessa kolmansiin maihin, on sääntelyn tavoitteena kummassakin ulottuvuudessa protektionismin torjuminen. Myös IPI-asetuksen poikkeuksia tarkastellaan teleologisesti tutkimalla esimerkiksi, miten kansanterveys on nähty poikkeusmahdollisuutena oikeuskäytännössä.

³⁰ Tuori 2000, s. 338–339.

³¹ Ks. Aarnio 2011, s. 22–23. Tapauskeskeinen oikeustutkimus on tyypillisempää *common law* -järjestelmille, mutta sitä voidaan käyttää myös kirjoitetun oikeuden järjestelmissä. Suomalaisessa oikeustutkimuksessa tapauskeskeisen lainopin tyypillisin ilmentymä on ylimpien oikeuksien ratkaisujen säännöllinen kommentointi alan ammattijulkaisuissa.

³² Ojala 2005, s. 224. Ks. myös Due 1998, s. 76–77.

Tutkimuksessa käytetään myös oikeushistoriallista tutkimusmenetelmää, joka tutkii oikeusnormien tai oikeudellisen ajattelun kehitystä. Tutkimusmenetelmän avulla tuotetaan tietoa menneen ajan oikeudesta, kuten normeista, ajattelusta ja oikeuskäytännöstä, joita sellaisenaan ei ole enää olemassa. Oikeushistoriallisen tutkimuksen avulla voidaan myös tarkastella kehitystä, joka on johtanut nykyisten voimassa olevien oikeudellisten sääntöjen syntyyn.³³ Tutkimuksessa oikeushistoriallista menetelmää käytetään tutkittaessa protektionismin historiaa alaluvussa 2.1, joka osoittaa, että protektionismin ilmeneminen yhteiskunnassa on ollut vahvasti kytköksissä historiallisiin tapahtumiin ja yhteiskunnan vaiheisiin.

Vertaileva oikeustiede tarkastelee vähintään kahden maan oikeusjärjestyksiin kuuluvia oikeussääntöjä ja oikeudellisia ilmiöitä suhteessa toisiinsa. Oikeusvertailua käytetään usein avustavana tukielementtinä oikeushistoriallisissa ja lainopillisissa tutkimuksissa, kuten myös tässä tutkimuksessa, jossa EU:n julkisten hankintojen sääntelyä verrataan Kiinan ja Yhdysvaltojen julkisten hankintojen sääntelyyn. Oikeusvertaileva tutkimusmenetelmä on avainasemassa etenkin alaluvussa 5.2, jossa vertaillaan EU:n ja Kiinan lääkinnällisten laitteiden markkinoiden sääntelyä. Oikeushistorian tavoin myös vertaileva oikeustiede pyrkii ymmärtämään oikeuden ja yhteiskunnan välistä suhdetta. Menetelmällä pyritään selvittämään, mitkä tekijät selittävät erilaisten tai samanlaisten oikeudellisten ratkaisutapojen omaksumisen erilaisissa oikeuskulttuureissa.³⁴

Koska IPI-asetus on pohjimmiltaan kauppapoliittinen väline, ovat tutkimuskysymykset julkisten hankintojen tapaan osittain päällekkäisiä oikeustieteen ja taloustieteen osalta. Oikeus- ja taloustieteiden vuorovaikutuksen tuloksena on muodostunut myös oma tutkimussuuntauksensa, oikeustaloustiede (*law and economics* -suuntaus).³⁵ Oikeustaloustieteellisellä tutkimuksella voi olla useita eri tiedonintressejä. Siinä missä juristien kiinnostus oikeustaloustiedettä kohtaan liittyy siihen, miten tutkimusmenetelmää voidaan käyttää lain tulkinnassa, eivät yhteiskunnalliset tiedonintressit tyhjenny pelkkään lainoppiin. Taloustieteellisen tutkimuksen avulla voidaan pyrkiä selvittämään myös esimerkiksi sitä, onko voimassa oleva säännös tarkoituksenmukainen ja minkälaisia kehittämistarpeita lainsäädäntöön sisältyy, jolloin kyse on sääntelyteoriasta. Lisäksi taloustieteellisellä vaikutusanalyysillä voidaan selvittää vaikutussuhteita.³⁶ Oikeustaloustieteel-

³³ Husa ym. 2008, s. 21.

³⁴ Ibid, s. 23.

³⁵ Ibid, s. 24.

³⁶ Ks. Määttä 2006, s. 2.

lisestä näkökulmasta tässä tutkimuksessa selvitetään kolmansien maiden tarjoajien oikeusaseman ja markkinoillepääsyn lisäksi EU:n toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutuksia huoltovarmuuteen sekä esimerkiksi hankintojen hintoihin ja laatuun.

Tutkimuksen aineistona on käytetty perinteisen eurooppaoikeudellisen ja julkisia hankintoja käsittelevän oikeuskirjallisuuden lisäksi erityisesti virallislähteitä ja IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappaleita. Lisäksi tutkimuskysymysten yhteiskunnallista merkitystä ja ajankohtaisuutta korostavat tutkimuksessa käytetyt uutislähteet ja verkkojulkaisut. IPI-asetuksen ja kolmansien maiden tarjoajien tutkimus EU-näkökulmasta ei ole aiheen tuoreuden vuoksi tois-taiseksi kovin laajaa, joten tutkimuksessa on käytetty tulkinta-apuna myös sellaista EUT:n ratkai-sukäytäntöä, joka ei koske kolmansien maiden talouden toimijoita.

1.3 Tutkimuksen rajaukset ja rakenne

Tutkimuksen luonne on sekä eurooppaoikeudellinen että oikeudenalan laajassa merkityksessä myös kilpailuoikeudellinen³⁷. Tutkimuksessa keskitytään ensisijaisesti selvittämään kolmansien maiden asemaa unionin julkisten hankintojen markkinoilla. Tutkimuksessa tarkastellaan IPI-asetuksen sisältöä ja soveltamisalaa toimivaltaperusteiseen ja poikkeuksineen. EU:n kauppasuhteet kolmansiin maihin ovat erityisen ajankohtaisia EU:n huoltovarmuuden sekä strategisen ja taloudellisen autonomian kannalta, joita käsitellään erikseen alaluvussa 2.5.

Tutkimus keskittyy erityisesti niistä kolmansista maista peräisin olevien tarjoajien asemaan, jotka eivät ole GPA-sopimuksen jäsenmaita ja joilla ei ole unionin kanssa sopimusta, jolla taattaisiin vastavuoroinen ja yhdenvertainen pääsy julkisten hankintojen markkinoille. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Kiina, Intia, Venäjä, Brasilia ja Argentiina. Tässä tutkielmassa käytetään näistä kolmansista maista käsitettä *sopimuksettoman maat*. Maista, jotka ovat GPA-sopimuksen jäseniä tai joilla on unionin kanssa kansainvälinen sopimus, jolla taataan vastavuoroinen ja yhdenvertainen pääsy julkisten hankintojen markkinoille, käytetään tutkielmassa käsitettä *sopimukselliset maat*. Sopimuksettomien maiden talouden toimijoiden asema hahmotetaan ja esitellään tutkielmassa suhteessa EU-jäsenmaiden ja sopimuksellisten kolmansien maiden talouden toimijoihin. Talouden toimijoiden lisäksi tutkimuksessa sivutaan kolmansista maista peräisin olevia tuotteita ja palveluita.

³⁷ Julkisia hankintoja koskeva sääntely kuuluu kilpailuoikeuteen sen laajassa merkityksessä. Alkio – Wik 2009, s. 9.

Tutkielma keskittyy kolmansien maiden asemaan EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Tämän vuoksi tutkimus on rajattu pääosin EUT:n ratkaisuihin ja EU-lainsäädäntöön. Esimerkiksi Suomen kansallista hankintalainsäädäntöä ei siis tutkimuskysymysten näkökulmasta käydä yksityiskohdaisesti läpi, vaikka esimerkiksi EUT:n viimeaikaisen ratkaisukäytännön vaikutusta tarkastellaan tutkielmassa myös hankintalain uudistuksen kannalta. Hankintalain uudistuksessa näkyy myös toissijaisen tutkimuskysymyksen kannalta merkityksellinen huoltovarmuuden sisällyttäminen hankintalakiin.³⁸ Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan erityisesti IPI-asetuksen ja ensimmäisen IPI-toimenpiteen näkökulmasta. Tutkimuskysymykset aktualisoituvat kuitenkin myös EU-oikeuden uuden kehityssuunnan myötä syntyvässä tulevassa lainsäädännössä, josta esimerkkinä mainitakoon komission tuore IAA-esitys. Vaikka tutkimus keskittyy pääsääntöisesti voimassa olevaan lakiin, on tutkimuskysymyksiä tämän vuoksi sivuttu osin myös *de lege ferenda* -tutkimuksen näkökulmasta, jonka kohteena on yhteiskunnallinen ongelma, joka ratkaistaan oikeudellisella keinolla.³⁹

Tutkielma koostuu neljästä pääluvusta. Luku 2 esittelee kolmansien maiden kannalta keskeisen unionin lainsäädännön julkisissa hankinnoissa. Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden periaatteet ohjailevat vahvasti EU:n julkisia hankintoja, ja niiden tarkoituksena on ehkäistä julkisissa hankinnoissa esiintyvää protektionismia, jota käsitellään alaluvussa 2.1. Oman maan tuotteiden suosiminen ei ole uusi ilmiö, vaan se on esiintynyt historian aikana voimakkaastikin etenkin lama-aikoina myös EU:n jäsenvaltioiden välillä. Alaluvussa 2.2 esitellään kolmansien maiden ja EU:n julkisten hankintojen kannalta keskeinen primaari- ja sekundaarioikeus. Koska julkisten hankintojen sääntely, mukaan lukien IPI-asetus, on sekundaarioikeutta, tulee sen perustua EU:n primaarioikeuteen. Alaluvussa tarkastellaan julkisia hankintoja koskevan primaarioikeuden ja sekundaarioikeuden välistä jännitettä erityisesti syrjimättömyysperiaatteen näkökulmasta. GPA-sopimuksen ja kansainvälisten vapaakauppasopimusten merkitystä unionin ja kolmansien maiden hankintamarkkinoiden kannalta tutkitaan alaluvussa 2.3. Alaluku 2.4 esittelee ensisijaisen tutkimuskysymyksen kannalta merkittävimmät EUT:n ratkaisut, *Kolin* ja *Qingdao*, jotka toimivat kolmansien maiden tarjoajien aseman keskeisenä ohjenuorana. Alaluvussa 2.5 tarkastellaan julkisten hankintojen merkitystä unionin huoltovarmuuden ja strategisen riippumattomuuden näkökulmasta.

³⁸ Lakien on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2026. HE 2/2026 vp, s. 1.

³⁹ *De lege ferenda* -tutkimukselle ei ole yhtä vakiintunutta määritelmää. Menetelmää on kuvattu lainopin lähitieteenä, jonka kannanotot ovat lainopin sivutuotteena syntyviä suosituksia. *De lege ferenda* liittyy oikeudelliseen tutkimukseen, jonka semanttisena referenssinä on tulevaisuudessa (mahdollisesti) laadittavan lain oikeudellinen validiteetti ja jonka semanttisena intensiona on tulevaisuudessa (mahdollisesti) laadittavan lain tulkinnallinen merkityssisältö. Leskinen 2022, s. 1162–1164.

Luku 3 käsittelee IPI-asetusta oikeudellisena instrumenttina tarkastellen lainkohtien merkityssisältöä ja johdanto-osan perustelukappaleita.⁴⁰ Alaluvussa 3.1 esitellään asetuksen lainsäädäntöprosessin taustaa ja tavoitteita. Luvussa 3.1.2 tutkitaan, miten IPI-asetuksen tavoitteena olevan vastavuoroisuuden merkitys eroaa EU:n sisämarkkinoiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta. Alaluvussa 3.2 tutkitaan asetusta unionin yksinomaisen toimivallan näkökulmasta kauppapolitiikan alalla. Alaluvussa tutkitaan asetuksessa säädettyjä toimivaltaperusteita, joihin nojaten IPI-tutkimus ja -toimenpide voidaan suorittaa.

Luku 4 esittelee IPI-asetuksen soveltamisalan poikkeuksineen. Alaluvussa 4.1 tarkastellaan soveltamisalan määrittämisen käytännön haasteita. Alaluvussa 4.2 tutkitaan IPI-asetuksen poikkeamismahdollisuuksia, joita ovat yleinen etu, kansanterveys, ympäristönsuojelu ja tilanteet, joissa ainoastaan IPI-toimenpiteen kohteena olevan maan tarjoajien tarjoukset täyttävät tarjouskilpailun vaatimukset. Alaluvussa arvioidaan unionin tuomioistuimen aiemman ratkaisukäytännön pohjalta, millaisiin tilanteisiin IPI-poikkeukset voisivat soveltua.

Luvussa 5 esitellään ensimmäinen IPI-toimenpide, jolla EU on rajoittanut Kiinan pääsyä lääkinällisten laitteiden julkisiin hankintoihin. Alaluvut 5.1 ja 5.2 taustoittavat toimenpiteeseen ryhtymisen perusteita esittelemällä Kiinan protektionistista hankintapolitiikkaa ja vertailemalla EU:n ja Kiinan lääkinällisten laitteiden sääntelyä. Alaluku 5.3 antaa ajankohtaisen tapausesimerkin siitä, millaiset rajoittavat toimet Kiinassa ovat olleet riittäviä IPI-toimenpiteen käynnistämiseksi, ja mitä se käytännössä tarkoittaa lääkinällisten laitteiden julkisissa hankinnoissa.

⁴⁰ Ks. johdanto-osan merkityksestä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä esim. Asia C-308/97, *Manfredi*, kohta 33 ja asia C-344/04, *IATA ja ELFAA*, kohdat 69, 70 ja 75.

2 Kolmannet maat unionin hankintalainsäädännössä

2.1 Tavoitteena protektionismin torjuminen

Julkiset hankinnat ovat alttiita kotimaisten tarjoajien suosimiselle (*home bias*) ja erilaisille syrjiville menetelmille.⁴¹ Julkisten hankintojen kansainvälisen sääntelyn tarkoituksena on siten perinteisesti ollut markkinoiden avaaminen ja protektionismin torjuminen.⁴² Protektionismilla tarkoitetaan kauppapoliittisten toimenpiteiden kokonaisuutta, jonka avulla omaa kansantaloutta pyritään suojaamaan kansainväliseltä kilpailulta. Protektionismin keinoja ovat esimerkiksi tullit, tuonnin määrälliset rajoitukset, valuuttasäännöstely ja muut vastaavat toimenpiteet, joilla pyritään estämään sellaisten tavaroiden tuonti maahan, jotka kilpailevat maan oman tuotannon kanssa tai joita ei pidetä tarpeellisina.⁴³ Kansallisvaltioissa on perinteisesti pyritty esimerkiksi työllisyyden turvaamiseen tai maksutaseen tasapainottamiseen suuntaamalla julkisen sektorin hankinnat oman maan yrityksille. Tällaisella menettelyllä on toisaalta ollut myös kääntöpuolensa, sillä oman maan suosiminen on myös esimerkiksi nostanut hyödykkeiden hintatasoa ja aiheuttanut tehokkuustappioita.⁴⁴

Protektionistiset piirteet alkoivat näkyä kauppapolitiikassa vapaakaupan huipentuman, 1870-luvun, jälkeen. 1800-luvun loppuun mennessä lähes kaikki maat olivat palanneet maatalous- ja teollisuustuotteiden suojatulleihin ja korottaneet niitä. Vapaakaupan kannattajat ja suojatullien puolestapuhujat joutuivat murroksessa vastatusten. Siinä missä vapaakauppa perustui ajatukselle, jonka mukaan kaikkien maiden hyödyksi olisi erikoistuminen suhteellisten etujensa mukaisesti, perusteltiin suojatulleja teoreettisesti etenkin sillä, että tehokkaan teollisuuselinkeinon kehittäminen kestäisi aikansa. Teoreetikoista esimerkiksi amerikkalainen *Alexander Hamilton* ja saksalainen *Friedrich List* katsoivat, että vapaa kilpailu saattaisi olla haitallista orastavalle teollisuudelle ja estää teollisen kehityksen. Heidän mukaansa vapaa kilpailu olisi voinut edistää maailman jakautumista pysyvästi teollisuus- ja maatalousvaltioihin. Koska teollistuminen edellytti pitkäaikaisia investointeja, joihin sisältyi monenlaisia oppimisprosesseja, List katsoi, että teollistumisen alkuvaiheessa tarvittiin kasvatustulleja suojaamaan teollistuvia maita niiden teollisuusvaltioiden ylivoimaiselta kilpailulta, jotka olivat jo käyneet läpi nämä oppimisprosessit.⁴⁵

⁴¹ Cernat 2023, s. 86.

⁴² Kuoppamäki 2018, s. 422.

⁴³ Taloussanasto 2002, s. 239 ja Pihkala 2001, s. 361.

⁴⁴ Kuoppamäki 2018, s. 422.

⁴⁵ Schön 2013, s. 134–135.

Suojatullit saivat luonnollisesti enemmän kannatusta niissä maissa, joissa oli laajat kotimarkkinat, jotka tarjosivat riittävän pohjan erikoistumiselle ja suurtuotantoetujen hyödyntämiselle teollisuudessa. Yhdysvalloista tuli 1800-luvun teollistumisen aikana protektionismin suurimpia kannattajia, jossa protektionistiset aatteet saivat kannatusta etenkin pohjoisvaltioissa, joissa teollisuus joutui kilpailemaan englantilaisten tuontitavaroiden kanssa. Ensimmäisen maailmansodan syttyessä Yhdysvalloissa oli maailman korkeimpiin kuuluvat tuontitullit.⁴⁶

Protektionistiset suuntaukset vahvistuivat ensimmäisen maailmansodan lähestyessä.⁴⁷ 1840-luvulla taloudellinen liberalismi alkoi siirtomaavallan ja teollistumisen seurauksena syrjäyttää eurooppalaisessa kauppapolitiikassa vallalla ollutta protektionismia.⁴⁸ 1970-luvun lama-aikana jäsenvaltiot palasivat huolehtimaan valtiontalouksistaan protektionistisin keinoin, mikä puolestaan oli ennustettavissa työttömyyden lisääntyneenä ja kansalaisten ostovoiman pienentyneenä. 1970-luvun oikeuskäytännöllä onkin ominaista, että silloinen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EY-tuomioistuin) pyrki purkamaan jäsenvaltioiden asettamia kaupanesteitä, joilla jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja tavaroiden liikkuvuutta pyrittiin rajoittamaan. EY-tuomioistuin katsoi tuontirajoitusten olevan usein suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Tuomioistuin puuttui jäsenvaltioiden protektionistiseen talouspolitiikkaan vuonna 1974 *Dassonville*-tapauksessa⁴⁹ ja vuonna 1979 *Cassis de Dijon* -tapauksessa, joka on merkittävä erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kannalta.⁵⁰

1950- ja 1960-luvun liberaalin kauden jälkeen 1980-luvulla pysähdyttiin harkitsemaan, tulisiko unionin omaksua protektionistisempi kauppapolitiikka tukeakseen teknologiateollisuuden kilpailukykyä maailmalla. Yhteisiin sisämarkkinoihin siirtyminen antoi painetta yhteisen ulkomaankauppapolitiikan laatimiselle. Taustalla oli esimerkiksi Euroopan tärkeimpien kauppakumppaneiden, erityisesti Japanin ja Yhdysvaltojen, pelko siitä, että yhteiset sisämarkkinat johtaisivat eurooppalaiseen protektionismiin.⁵¹ 1980-luvun lopulta alkaen EU:n kolmansia maita koskeva käytäntö on yleisesti perustunut vastavuoroisuuden periaatteelle, jonka mukaan EU on halukas avaamaan markkinansa niille maille, jotka tarjoavat vastavuoroisen pääsyn omille markkinoilleen.⁵²

⁴⁶ Ibid, s. 136.

⁴⁷ Ibid, s. 140.

⁴⁸ Raitio 2004, s. 41.

⁴⁹ Asia 8/74 *Dassonville*.

⁵⁰ Ratkaisun herättämän keskustelun seurauksena syntyi runsaasti oikeuskäytäntöä EY 28 artiklan käsitteestä ”vaikutukseltaan vastaava toimenpide”. Raitio 2004, s. 53.

⁵¹ Arrowsmith 2018, s. 838.

⁵² Ibid.

Julkisten hankintojen vapauttaminen kansainvälisellä tasolla alkoi vuonna 1979 GPA-sopimuksella.⁵³ EU ilmoitti aikovansa tukea kansainvälisen kaupan vapauttamista perustussopimusten alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti, mutta vastavuoroisuuden periaatteen lähtökohdasta. Uudella linjauksellaan EU halusi kannustaa kolmansia maita avaamaan omat markkinsa EU:lle.⁵⁴ Myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) johdanto-osassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 206 artiklassa on todettu, että unionin markkinat perustuvat ajatukselle liberaalista kauppapolitiikasta, jonka tarkoituksena on poistaa kaupan esteitä kolmansien maiden kanssa.

Protektionismin seurauksena syntyi moni nykyinen suomalainenkin tuote, ja sen vaikutukset näkyivät myös suomalaisessa maataloudessa. Protektionismin seurauksena myllyteollisuus ja maatalouskoneiden tuotanto kasvoivat, ja Suomen omavaraisuus viljan suhteen kasvoi 40 prosentista noin 90 prosenttiin.⁵⁵ Suomen kannalta Euroopan talousalueen (ETA) ja myöhemmin EU:n jäsenyydet toivat mukanaan erittäin kattavan ja yksityiskohtaisen sääntelykentän julkisten hankintojen menettelytapoihin. Ennen jäsenyyttä julkisia hankintoja koskeva sääntely ulottui vain valtion hankintoihin. Jäsenyyden myötä suurin muutos liittyi teknisten menettelyjen lisäksi hankintamarkkinoiden avaamiseen, mikä näkyi ensisijaisesti oman kunta- ja aluerajat ylittävän tarjonnan lisääntymistä. 1990-luvun alussa joillain kunnilla oli oman kunnan yritystoiminnan ja työllisyyden tukemiseen sekä verotulojen saamiseen tähtääviä hankintasääntöjä, joiden mukaan oman kunnan alueelta tuleville yrityksille tuli antaa tarjouskilpailuissa etusija, ja niiden tarjoukset saivat olla jopa hieman kalliimpia. Valtakunnallisen sääntelyn tavoitteena puolestaan oli suomalaisten suosiminen, jolloin merkittävistä ulkomaisista hankinnoista saatettiin jopa vaatia erillistä lausuntoa ulkomaisten hankintojen neuvottelukunnalta. Lähtökohtana oli tehdä hankinnat Suomesta aina, kun se oli mahdollista.⁵⁶

⁵³ Cernat 2023, s. 86.

⁵⁴ Arrowsmith 2018, s. 839.

⁵⁵ Pihkala 2001, s. 149.

⁵⁶ Pekkala – Pohjonen 2012, s. 31–32. Nykyään kotimaan sisäisten alueellisten näkökohtien huomioimisen perusteluina voivat olla esimerkiksi alueen yritysten, palvelujen ja työpaikkojen säilyttäminen, rahavarojen jääminen alueelle ja alueen elinvoimaisuuden ja vetovoimaisuuden säilyttäminen. Lisäksi huoltovarmuusnäkökulmat voivat toimia perusteluina alueellisuudelle esimerkiksi paikallisen ruoantuotannon tukemisen tapauksissa. Hankintayksiköt voivat huomioida alueellisuuden jakamalla hankintoja osiin ja määrittelemällä hankinnan kohteen ominaisuudet, vaatimukset, palvelukuvauksen ja valintaperusteet siten, että paikalliset tarjoajat voivat osallistua hankintoihin. Alueellisia näkökohtia voidaan huomioida myös hankintayksiköiden hankintastrategioissa ja muissa elinkeinopoliittisten päätösten hankintojen linjauksissa ja tavoitteissa. Kuitenkin myös kuntien on muistettava kilpailutuksissaan hankintasääntelyn lähtökohtana oleva syrjimättömyysperiaate, sillä alueellisuusnäkökohtien liiallinen edistäminen voi johtaa hankintalain vastaiseen kilpailutukseen ja kilpailuolosuhteiden heikkenemiseen. Valtiovarainministeriö 2020, s. 136–137.

2.2 Kansainvälisiä julkisia hankintoja koskevan primaari- ja sekundaarioikeuden välinen jännite

EU:n useasta lähteestä koostuvasta julkisten hankintojen sääntelykehikosta johtuen kolmansien maiden talouden toimijoiden osalta epäselvyyttä on aiheuttanut muun ohella se, kuka voi vedota hankintadirektiiveihin ja vaatia yhdenvertaista kohtelua EU:n julkisissa hankintamenettelyissä.⁵⁷ Julkisten hankintojen sääntely EU:ssa pohjautuu useaan eri oikeuslähteeseen, jotka muun eurooppaoikeuden tavoin voidaan jakaa primaari- ja sekundaarioikeuteen. Primaarioikeutta ovat EU:n perussopimukset pöytäkirjoineen⁵⁸, niiden muutossopimukset, jäsenvaltioiden liittymissopimukset ja perusoikeuskirja. Sekundaarioikeus eli johdettu oikeus perustuu primaarioikeuden valtuutukseen. Sekundaarioikeutta ovat EU:n toimielinten antamat oikeudellisesti sitovat säädökset eli asetukset, direktiivit ja päätökset, joita voidaan antaa lainsäätämisyjärjestyksessä tai alemman tasoisina säädöksinä. EU:ssa on myös muita instrumentteja, kuten toimielinten antamia suosituksia ja lausuntoja sekä julistuksia ja päätöslauselmia.⁵⁹ Suurin osa EU-oikeudesta on välittömästi sovellettavaa oikeutta, joka ei edellytä kansallisia täytäntöönpanotoimia. Primaarioikeuden lisäksi suoraan sovellettavaa oikeutta ovat johdetun oikeuden osalta asetukset,⁶⁰ kuten IPI-asetus.

Kolmansien maiden tarjoajien, tuotteiden ja palveluiden pääsy EU:n jäsenvaltioiden markkinoille on voimakkaasti EU-jäsenyyden sanelemaa johtuen unionin yksinomaisesta toimivallasta yhteisen kauppapolitiikan alalla. Vaikka julkisten hankintojen merkitys sisämarkkinoiden kannalta on huomattava ja monet EU:n ja kolmansien maiden kauppasuhteisiin vaikuttavat säännöt löytyvät EU:n perussopimuksista,⁶¹ ei sopimuksissa kuitenkaan ole suoria materiaalisia säännöksiä jäsenvaltioiden viranomaisten ja julkisyhteisöjen hankintamenettelyistä.⁶² Julkisten hankintojen sääntelyn voidaan kuitenkin nähdä perustuvan SEUT 18 artiklan syrjimättömyysperiaatteeseen,⁶³

⁵⁷ Ks. luku 2.4

⁵⁸ Oikeusvaltioperiaatteesta johtuen EU:n kaikki toiminta perustuu jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti ja demokraattisesti hyväksymiin perussopimuksiin, eikä komissio voi tehdä lakiehdotuksia sellaisella politiikanalalla, jota ei mainita missään perussopimuksessa. EU:n perussopimuksia ovat muun muassa sopimus Euroopan unionista (SEU), sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) sekä Lissabonin ja Amsterdamin sopimukset. Ks. esim. Euroopan unioni, perussopimukset. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_fi (6.3.2026).

⁵⁹ Kotivuori – Uotila 2012 s. 11–15.

⁶⁰ Myös direktiivejä ja EU:n tekemiä kansainvälisiä sopimuksia voidaan joissain tapauksissa soveltaa suoraan. Ks. Rosas 2009, s. 545–546. Ks. unionin oikeuden välittömästä oikeusvaikutuksesta asia 26/62 *van Gend & Loos* ja unionin oikeuden ensisijaisuudesta asia 6/64 *Costa v. ENEL*.

⁶¹ Arrowsmith 2018, s. 831.

⁶² Raitio – Tuominen 2025, s. 734.

⁶³ Syrjimättömyysperiaatteen lisäksi julkisten hankintojen sääntelyn voidaan nähdä perustuvan SEUT 37 artiklan monopolien kieltoon. Tuominen ym. 2023, s. 252.

johon perustuu myös julkisten hankintojen avaaminen todelliselle kilpailulle.⁶⁴ SEUT 18 artiklan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista. Syrjinnän kiellolla pyritään turvaamaan EU-kansalaisten oikeusaseman lisäksi myös sitä, ettei toisista jäsenvaltioista peräisin olevia tavaroita, henkilöitä, palveluita tai pääomaa syrjitä suhteessa oman maan vastaaviin. Syrjimättömyysperiaate ilmenee useissa perussopimuksen artikloissa, joilla on liittymäkohtia sisämarkkina- tai kilpailuoikeuteen.⁶⁵

Kansalaisuuteen perustuva syrjinnän kieltö liittyy läheisesti sisämarkkinoiden perusvapauksiin, etenkin liikkumisvapauteen.⁶⁶ EU:n syrjinnän vastaisen sääntelyn tarkoituksena on varmistaa yksilöiden tasa-arvoinen kohtelu sekä oikeudenmukaiset mahdollisuudet hyödyntää yhteiskunnan tarjoamia tilaisuuksia. Tämä tarkoittaa, että henkilöitä tai henkilöryhmiä, jotka ovat vertailukelpoisissa tilanteissa, ei pitäisi kohdella epäedullisemmin pelkästään tietyn ominaisuuden, kuten etnisen alkuperän vuoksi.⁶⁷ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Lisäksi artiklassa kielletään kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mainittujen sopimusten erityismääräysten soveltamista.

SEU 21 artiklan mukaan unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtoajatuksena oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa. Näitä periaatteita ovat demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen. Unioni pyrkii kehittämään suhteita ja rakentamaan kumppanuuksia sellaisten kolmansien maiden ja kansainvälisten, alueellisten tai maailmanlaajuisten, järjestöjen kanssa, jotka noudattavat näitä periaatteita. Se pyrkii edistämään yhteisten ongelmien monen-

⁶⁴ Raitio – Tuominen 2025, s. 732.

⁶⁵ Tieteen termipankki, yhdenvertaisuusperiaate, syrjintäkiellon periaate, syrjimättömyysperiaate. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:syrjimättömyysperiaate> (10.3.2026).

⁶⁶ Raitio – Tuominen 2025, s. 294.

⁶⁷ EUR-Lex, Syrjimättömyys (periaate). <https://eur-lex.europa.eu/Fl/legal-content/glossary/non-discrimination-the-principle-of.html> (10.3.2026).

välistä ratkaisemista erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien puitteissa. Unioni määrittelee ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä parantaa yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteenaan esimerkiksi kannustaa kaikkien maiden yhdentymistä maailmantalouden muun muassa poistamalla asteittain kansainvälisen kaupan esteitä.

Unionilla on SEUT 3 artiklan mukaan yksinomainen toimivalta tulliliiton, sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistamisen, niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikan, joiden rahayksikkö on euro, meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa sekä yhteisen kauppapolitiikan aloilla. Unionilla on myös yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisyksikössä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun se on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. SEUT 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni jakaa jäsenvaltioiden kanssa toimivaltaa muun ohella sisämarkkinoiden, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden sekä kansanterveyteen liittyvien yhteisten osalta.

Yhteisestä kauppapolitiikasta on säädetty SEUT 207 artiklassa, jonka mukaan yhteistä kauppapolitiikkaa harjoitetaan unionin ulkoista toimintaa koskevien periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Vaikka julkisista hankinnoista ei nimenomaisesti ole säädetty SEUT 207 artiklassa, on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan katsottu, että EU:n säädös kuuluu yhteisen kauppapolitiikan alaan, jos se liittyy erityisesti yhden tai useamman kolmannen valtion kanssa käytävään kauppaan siten, että säädöksellä on siihen olennaisia vaikutuksia. Kuitenkaan pelkästään se seikka, että säädös saattaisi vaikuttaa kauppaan, ei yksinään riitä.⁶⁸

Julkisten hankintojen materiaallinen sääntely perustuu sekundaarioikeudellisiin lähteisiin. Yhdenmukaistetut säännöt on määritelty julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä, jotka avaavat tietyn kynnyksarvon ylittävät hankinnat kilpailulle. Näitä direktiivejä ovat klassinen hankintadirektiivi (2014/24/EU), erityisalojen hankintadirektiivi (2014/25/EU), puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivi (2009/81/EY)⁶⁹ sekä julkisia käyttöoikeuksia koskeva direktiivi (2014/23/EU). Viranomaiset ja tietyt julkisten palvelujen tarjoajat hankkivat tavaroita, urakoita ja palveluita näiden direktiiveissä määriteltyjen sääntöjen mukaisesti. Direktiivien hankintasääntely on osa jäsenval-

⁶⁸ Arrowsmith 2018, s. 833.

⁶⁹ Puolustustarvikkeiden markkinoita on harmonisoitu puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin avulla piiloprotektionismin kitkemiseksi. Raitio – Tuominen 2025, s. 736.

tioiden kansallista lainsäädäntöä, ja se soveltuu EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Hankintadirektiivien menettelysääntöjä itsessään sovelletaan jokaiseen yksittäiseen hankintaan riippumatta siitä, mistä maasta tarjouksen tekijä on peräisin.⁷⁰

Hankintaperiaatteet on määritelty hankintadirektiivin 18 artiklassa. Sen mukaan hankintaviranomaisten on kohdeltava talouden toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä noudatettava avointa ja oikeasuhteista toimintatapaa. Hankintaa suunniteltaessa ei saa pyrkiä sen jättämiseen tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle tai kilpailun keinotekoiseen kaventamiseen. Kilpailun katsotaan olevan keinotekoisesti kavennettua, jos hankinta suunnitellaan aikomuksena suosia aiheettomasti tiettyjä talouden toimijoita tai saattaa tietyt talouden toimijat epäedulliseen asemaan. Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheellisia toimenpiteitä varmistaakseen, että talouden toimijat noudattavat hankintasopimuksia toteuttaessaan sovellettavia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu unionin oikeudessa, kansallisessa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai kansainvälisissä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisissa säännöksissä.

2.3 GPA-sopimuksen ja siihen rinnastettavien sopimusten merkitys

Kolmansien maiden pääsy EU:n julkisten hankintojen markkinoille on määritelty EU:n tekemissä kansainvälisissä sopimuksissa, joista merkittävin on WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimus. GPA-sopimuksella osapuolet ovat sopineet yhteisistä julkisten hankintojen säännöistä, joita sopimusosapuolten lainsäädännön tulee noudattaa. GPA-jäsenyys on huomioitu esimerkiksi IPI-asetuksessa, jonka mukaan komission tulee noudattaa kansainvälisissä sopimuksissa määrättyjä neuvottelumekanismeja tai riitojenratkaisumenettelyjä, jos rajoittavat käytännöt liittyvät julkisiin hankintoihin, jotka kuuluvat kyseisen kolmannen maan unionin suhteen tekemien markkinoillepääsyä koskevien sitoumusten piiriin.⁷¹

Ensimmäinen GPA-sopimus allekirjoitettiin vuonna 1979, jolloin myös Suomi liittyi sopimukseen. Uudistettu sopimus astui voimaan vuonna 2014.⁷² GPA:n jäseniä on tällä hetkellä 22, ja EU jäsenmaiden lasketaan yhdeksi jäseneksi. Muita jäseniä ovat muun muassa Australia, Kanada, Hong Kong, Islanti, Israel, Japani, Korea, Uusi-Seelanti, Norja, Taiwan, Iso-Britannia, Ukraina ja Yhdysvallat. GPA-sopimuksella on myös useita tarkkailijajäseniä, kuten Argentiina, Brasilia, Chile, Intia

⁷⁰ C(2019) 5494 final, s. 7.

⁷¹ IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 7.

⁷² Työ- ja elinkeinoministeriö, WTO:n julkisten hankintojen sopimus (GPA). <https://tem.fi/documents/1410877/2132242/WTO.pdf/fcf83792-8232-4faf-a808-a4f3beafeb4a/WTO.pdf> (4.2.2026).

ja Kiina. Lisäksi useiden WTO:n jäsenmaiden kanssa on aloitettu neuvottelut liittymisestä GPA-sopimukseen. Esimerkiksi Kiina on pyrkinyt sopimuksen jäseneksi virallisesti ensimmäistä kertaa jo vuonna 2007.⁷³

GPA-sopimuksen peruseriaate on syrjimättömyyden periaate (*Non-Discrimination*), jonka mukaan sopijamaat avaavat tietyn kynnsarvon ylittävät julkiset hankinnat toisista sopijamaista tuleville tarjoajille kohdellen näitä tarjoajia samalla tavalla kuin kotimaisia tarjoajiaan. Sopimuksen ehdot koskevat muun muassa kynnsarvoja, hankintamenettelyjä, määräaikoja, menettelytapojen avoimuutta, valitusmenettelyjä sekä tilastotietojen luovuttamiseen liittyviä velvoitteita.⁷⁴ GPA-sopimuksen artiklassa IV on lueteltu kaikki peruseriaatteet, joihin kuuluvat syrjimättömyysperiaatteen lisäksi sähköisten menetelmien sääntely (*Use of Electronic Means*), hankinnan suorittaminen (*Conduct of Procurement*), alkuperäsäännöt (*Rules of Origin*) ja hyvitykset (*Offsets*).

GPA-sopimuksen osapuolet sitoutuvat myöntämään toisilleen vähintään yhtä hyvän kohtelun omilla hankintamarkkinoillaan kuin ne myöntävät kotimaisille tavaroille, palveluille ja toimittajille sekä muiden sopimusosapuolten tavaroille, palveluille ja toimittajille. Tästä johtuu, että sopimuksen osapuolet eivät saa kohdella paikallisesti sijoittautunutta toimittajaa epäedullisemmin ulkomaisen omistajuuden perusteella tai syrjiä paikallisesti sijoittautunutta toimittajaa sillä perusteella, että kyseisen toimittajan tietyssä hankinnassa tarjoamat tavarat tai palvelut ovat jonkin toisen osapuolen tavaroita tai palveluja. Sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien hankintojen osalta sopimuspuoli ei saa soveltaa toisen sopimuspuolen alueelta tuotuihin tai toimitettuihin tavarihin tai palveluihin alkuperäsääntöjä, jotka poikkeavat alkuperäsäännöistä, joita sopimuspuoli soveltaa samaan aikaan tavanomaisessa kaupankäynnissä saman sopimuspuolen alueelta tuotuihin tai toimitettuihin samanlaisiin tavarihin tai palveluihin.

Unionin oikeuksien harjoittamisesta kansainvälisten kauppasääntöjen soveltamista ja täytäntöönpanoa varten on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 654/2014. Sen sijaan tällaisten sopimusten soveltamisalan ulkopuolelle jääneiden talouden toimijoiden, tavaroiden ja palvelujen kohtelusta ei ole olemassa vastaavia sääntöjä eikä menettelyjä.⁷⁵ GPA-sopimuksen suoraa vaikutusta onkin kyseenalaistettu, sillä tarjoajilla ei välttämättä ole oikeutta vaatia oikeuden täytäntöönpanoa EU:n tai kansallisen lainsäädännön nojalla, jos

⁷³ Guo – Zhou 2019, s. 1.

⁷⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö, WTO:n julkisten hankintojen sopimus (GPA). <https://tem.fi/documents/1410877/2132242/WTO.pdf/fcf83792-8232-4faf-a808-a4f3beafeb4a/WTO.pdf> (4.2.2026).

⁷⁵ IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 9.

hankintayksiköt eivät noudata tiettyä GPA-sääntöä, eikä kyseistä sääntöä ole vahvistettu EU:n lainsäädännössä tai kansallisessa lainsäädännössä. Myös oikeuskäytäntö viittaa siihen, ettei GPA:lla välttämättä ole suoraa vaikutusta.⁷⁶

GPA-sopimuksen lisäksi useat EU:n tekemät vapaakauppasopimukset sisältävät julkisia hankintoja koskevia lukuja.⁷⁷ Esimerkiksi EU:n ja Kanadan välinen laaja-alainen talous- ja kauppasopimus (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA) avasi EU:n yrityksille pääsyn Kanadan julkisiin hankintoihin liittovaltion, maakunnan ja kunnan tasolla. CETA-sopimuksen tavoitteena on muun muassa julkisten hankintojen markkinoiden vapauttaminen vastavuoroisuuden pohjalta. Sekä EU että Kanada ovat GPA-sopimuksen jäseniä, ja CETA-sopimuksen julkisia hankintoja koskeva luku on siksi linjassa myös GPA-sopimuksen määräysten kanssa. Julkisten hankintojen osalta CETA-sopimus menee oikeastaan osin jopa GPA-sopimusta pidemmälle.⁷⁸

GPA-sopimus ja julkisia hankintoja koskevia määräyksiä sisältävät vapaakauppasopimukset on otettu huomioon IPI-asetuksessa sekä muussa ehdotetussa sääntelyssä, joka koskee eurooppalaisten talouden toimijoiden, tavaroiden ja palveluiden suosimista julkisissa hankinnoissa. Kuten IPI-asetusta käsittelevä luku osoittaa, myös näiden sopimusten jäsenmaat voivat olla IPI-toimenpiteen kohteena, jos hankinnan kohde ei kuulu sopimuksen soveltamisalaan. Unionin kanssa tehdyt kansainväliset sopimukset ovat myös keskiössä seuraavassa alaluvussa käsiteltävissä unionin tuomioistuimen ratkaisuisissa.

2.4 Oikeus vedota hankintadirektiiveihin ja vaatia yhdenvertaista kohtelua

Oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin muodostaa perusoikeutena unionin oikeuden yleisen periaatteen, ja näin ollen sillä on myös primaarioikeuden asema.⁷⁹ SEUT 263 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin tutkii lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen säädösten sekä neuvoston, komission ja Euroopan keskuspankin säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston sellaisten säädösten laillisuuden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin

⁷⁶ Arrowsmith 2018, s. 856.

⁷⁷ C (2019) 5494 final, s. 7. Hankintayksiköt voivat selvittää komission kehittämän *Procurement4Buyers*-työkalun avulla, kuuluuko kolmas maa GPA-sopimuksen kaltaiseen kansainväliseen sopimukseen unionin kanssa. Komissio kuitenkin painottaa, että apuvälineistä huolimatta hankintayksiköt ovat yksin vastuussa sen varmistamisesta, kuuluuko tarjoaja tällaisten sopimusten soveltamisalaan. European Commission: Questions and answers (Q&A) on participation of third countries bidders in the EU tenders, in view of the ECJ judgements C-652/22 (Kolin) and C-266/22 (Qingdao), kohta 1.2.

⁷⁸ HE 149/2017 vp, s. 5–36.

⁷⁹ Rosas 2009, s. 551.

osapuoliin. Tuomioistuimien valvoo myös unionin elinten ja laitosten sellaisten säädösten laillisuutta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin.

EU-oikeuden tulkintaongelmiin pyritään antamaan vastauksia ennakkoratkaisuilla, jolloin EUT esittää yleiset kriteerit, joiden perusteella lopullinen päätös voidaan antaa. Tämä koskee erityisesti yleisten oikeusperiaatteiden soveltamista konkreettiseen tapaukseen.⁸⁰ EUT:n ennakkoratkaisut *Kolin* ja *Qingdao* vahvistavat, että sellaisesta kolmannesta maasta, jolla ei ole unionin kanssa sopimusta, joka oikeuttaisi sen pääsyn unionin hankintamarkkinoille, peräisin olevalla tarjoajalla ei ole oikeutta EU:n syrjimättömyysperiaatteen nojalla vaatia vähintään yhtä edullista kohtelua EU:n hankintamenettelyissä. Ennen ratkaisuja vallitsi vielä epäselvyys siitä, voisivatko kyseiset tarjoajat vaatia julkisissa hankintamenettelyissä yhdenvertaista kohtelua. Ratkaisut osoittavat, että syrjimättömyysperiaatteen voidaan julkisten hankintojen yhteydessä nähdä koskevan vain EU:n jäsenmaiden ja sopimuksellisten maiden etujen suojelemista. Toisin sanoen, jos maalla ei ole alun perinkään oikeutta osallistua unionin julkisiin hankintamenettelyihin, sitä ei voida myöskään oikeudellisesti katsottuna syrjiä kielletyllä tavalla.

2.4.1 Tapaus *Kolin*

Unionin tuomioistuimen ratkaisussa *Kolin* oli kyse Kroatian rautatieinfrastruktuurin rakentamista koskevan hankintasopimuksen sopimuspuolen valinnasta. Kroatian rautatieinfrastruktuurin hallinnoinnista, kunnossapidosta ja rakentamisesta vastaava yhtiö HŽ infrastruktura d.o.o. (jäljempänä *HŽ infrastruktura*) aloitti syyskuussa 2020 julkisen hankintamenettelyn, joka koski Hrvatski Leskovacin ja Karlovacin paikkakuntien yhdistävän rautatieinfrastruktuurin rakentamista ja jonka arvioitu arvo oli noin 271 miljoonaa euroa ilman arvonlisäveroa. Sopimuspuoleksi valikoitui *Strabag-ryhmittymä*, johon kuuluivat Itävallan oikeuden mukaan perustettu yhtiö Strabag AG, Kroatian oikeuden mukaan perustettu yhtiö Strabag d.o.o ja Tšekin oikeuden mukaan perustettu yhtiö Strabag Rail a.s (jäljempänä *Strabag-ryhmittymä*).⁸¹

Yksi tarjoajista oli Turkin oikeuden mukaan perustettu yhtiö *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ* (jäljempänä *Kolin*), joka valitti päätöksestä Kroatian julkisia hankintamenettelyjä valvovaan valtion komissioon (Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, jäljempänä valvonta-

⁸⁰ Rosas 2009, s. 564.

⁸¹ Asia C-652/22 *Kolin*, kohdat 21 ja 23.

komissio), joka kumosi hankintapäätöksen sillä perusteella, ettei Strabag-ryhmittymän teknisestä ja ammatillisesta pätevydestä ollut asianmukaista näyttöä.⁸² *Strabag-ryhmittymä* täydensi todistustaan *HŽ infrastrukturan* pyynnöstä ja ryhmittymä valittiin uuden referenssikohteen perusteella uudestaan sopimuspuoleksi.⁸³

Kolin valitti uudesta hankintapäätöksestä valvontakomissioon, sillä se katsoi *HŽ infrastrukturan Strabag-ryhmittymälle* osoittaman täydennyspyynnön olleen lainvastainen. Valvontakomissio hylkäsi valituksen. *Kolin* nosti päätöksestä kumoamiskanteen ennakkoratkaisua pyytäneeseen Kroatian ylempään hallintotuomioistuimeen (*Visoki upravni sud*) esittäen, että rakennustöiden luettelon täsmentämisen lisäksi myös täydennetyin rakennustöiden luettelon huomioon ottaminen oli ollut lainvastaista, sillä referenssikohteen hyväksyminen muutti olennaisesti *Strabag-ryhmittymän* tarjousta ja loukkasi muun muassa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Kroatian ylempi hallintotuomioistuin esitti unionin tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä koskien sellaisten uusien seikkojen sisältävien asiakirjojen huomioon ottamista, jotka tarjoaja on toimittanut ensimmäisen kerran tarjousten jättämisen määräajan päättymisen jälkeen.⁸⁴

Tämän tutkimuksen kannalta *Kolin*-tuomion varsinaisilla ennakkoratkaisukysymyksillä ei kuitenkaan itsessään ole suurta merkitystä. Sen sijaan tuomion merkitys piilee ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen arvioinnissa. Kysymysten koskiessa unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on periaatteessa velvollisuus antaa ennakkoratkaisu. Kuitenkin tuomioistuimen on otettava huomioon sille esitetyn ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevat olosuhteet. Jos unionin oikeuden säännöksiä, joita ennakkoratkaisukysymykset koskevat, ei voida soveltaa pääasiassa, ei näillä säännöksillä ole merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.⁸⁵ Kuten seuraavaksi esitettävien seikkojen perusteella voidaan todeta, tähän arviointiin kiteytyy ensimmäisen tutkimuskysymyksen ydin. Tutkittavaksi ottamisen arviointi liittyy asiassa nimittäin siihen, voidaanko kolmannen maan, kuten Turkin tasavallan, talouden toimijan jäsenvaltion tuomioistuimessa nostamaa kannetta, jolla riitautetaan kyseisessä jäsenvaltiossa tehty päätös hankintasopimuksen sopimuspuolen valinnasta, tutkia unionin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen kannalta.

Tuomioistuin totesi ensinnäkin, että unionia sitovat tiettyihin kolmansiin maihin nähden kansainväliset sopimukset, korostaen erityisesti GPA-sopimuksen merkitystä. Tuomioistuin viittasi tältä

⁸² Ibid, kohdat 2 ja 24–25. Tekninen ja ammatillinen pätevyys tuli hankintamenettelyssä osoittaa asiakirjoilla, joista kävi kokemuksen osoittava referenssikohte. Kohta 22.

⁸³ Ibid, kohdat 28–30.

⁸⁴ Ibid, kohdat 31–35.

⁸⁵ Ks. Ibid, kohdat 36–38.

osin erityisalojen hankintadirektiivin 43 artiklaan, jossa on säädetty GPA-sopimukseen ja muihin kansainvälisiin sopimuksiin liittyvistä ehdoista. Sen mukaan siltä osin kuin GPA:ssa tai muissa unionia sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa niin määrätään, jäsenvaltioiden hankintayksiköiden on myönnettävä tällaisen sopimuksen osapuolina olevien kolmansien maiden talouden toimijoille vähintään yhtä edullinen kohtelu kuin unionin talouden toimijoille. Vähintään yhtä edullisella kohtelulla tarkoitetaan sitä, että myös kolmansien maiden talouden toimijat voivat vedota direktiivin säännöksiin.⁸⁶

Jos sopimuksettomien kolmansien maiden talouden toimijat sisällytettäisiin niiden julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisalaan, joiden ydinsisältöön kuuluu yhdenvertaisen kohtelun periaate, johtaisi se siihen, että näille talouden toimijoille myönnettäisiin oikeus vähintään yhtä edulliseen kohteluun. Tuomioistuin korosti tämän olevan vastoin erityisalojen hankintadirektiivin 43 artiklaa, joka rajaa oikeuden vähintään yhtä edulliseen kohteluun niiden kolmansien maiden talouden toimijoihin, jotka ovat tehneet unionin kanssa artiklassa tarkoitetun kaltaisen kansainvälisen sopimuksen.⁸⁷

Erityisalojen hankintadirektiivin 45 artiklan 1 kohdassa säädetty ”kaikkien halukkaiden talouden toimijoiden” oikeus jättää tarjous avoimessa menettelyssä ei koske sellaisia kolmansien maiden talouden toimijoita, jotka eivät ole tehneet 43 artiklassa tarkoitettua kansainvälistä sopimusta unionin kanssa, eivätkä nämä tarjoajat voi myöskään vedota kyseiseen direktiiviin. Tämän osalta tuomioistuin viittasi myös vastavuoroisuusasetuksen johdanto-osan kymmenenteen kappaleeseen, jonka mukaan erityisalojen hankintadirektiivi on ymmärrettävä siten, että sellaiset kolmannet maat, joilla ei ole unionin kanssa 43 artiklassa tarkoitettua taloudellista sopimusta, voidaan sulkea unionin julkisten hankintamenettelyiden ulkopuolelle. Turkilla ei ole unionin kanssa GPA-sopimusta tai muuta vastaavaa kansainvälistä sopimusta, joka antaisi turkkilaisille talouden toimijoille vastavuoroisuuden perusteella oikeuden unionin talouden toimijoiden kanssa yhdenvertaisen osallistumisen unionin julkisiin hankintamenettelyihin.

Edellä mainittuihin seikkoihin vedoten tuomioistuin katsoi, ettei *Kolin* turkkilaisena talouden toimijana voinut vedota erityisalojen hankintadirektiivin säännöksiin riitauttaakseen sopimuspuolen valintaa koskevan päätöksen. Ratkaisu on merkittävä kolmansien maiden aseman kannalta EU:n julkisten hankintojen markkinoilla, sillä tuomioistuin linjasi siinä, että kolmansien maiden

⁸⁶ Ibid, kohdat 41–43. Ks. myös erityisalojen hankintadirektiivin johdanto-osan 27 perustelukappale, jossa määritellään oikeus saada vähintään yhtä edullinen kohtelu.

⁸⁷ Ibid, kohta 46.

taloudellisia toimijoita voidaan sulkea pois hankintamenettelyistä. Tuomioistuin on *Kolin* -tapauksen lisäksi antanut myös seuraavassa alaluvussa käsiteltävän toisen merkittävän ennakkoratkaisun koskien kolmansien maiden asemaa EU:n julkisissa hankintamenettelyissä.

Yhteiseen kauppapolitiikkaan ei SEUT 207 artiklan 5 kohdan mukaan kuulu liikenteen alan kansainvälisten sopimusten neuvottelemine tai tekemine eikä se siis voi kattaa kokonaisuudessaan kysymystä kolmansien maiden talouden toimijoiden pääsystä erityisalojen hankinta tarkoitetuille alakohtaisille julkisten hankintojen markkinoille. Tästä huolimatta ratkaisu vahvisti sen, että sellaisen sopimuksen tekemine, jolla taataan kolmannen maan talouden toimijoiden pääsy näiden alakohtaisten julkisten hankintojen markkinoille, kuuluu myös unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Ainoastaan unioni on siis toimivaltainen toteuttamaan yleisesti sovellettavan toimen, joka koskee sellaisen kolmannen maan, joka ei ole tehnyt unionin kanssa kansainvälistä sopimusta, jolla taataan yhdenvertainen ja vastavuoroinen pääsy julkisten hankintojen markkinoille, talouden toimijoiden pääsyä unionissa julkisiin hankintamenettelyihin, ottamalla käyttöön joko järjestelmän, jossa taataan kyseisille talouden toimijoille näihin menettelyihin pääsy, tai järjestelmän, jossa suljetaan ne pois tai jossa säädetään niiden ja muiden talouden toimijoiden tekemien tarjousten vertailuun perustuvan pistemääränoikaisusta.⁸⁸

2.4.2 Tapaus Qingdao

Unionin tuomioistuimen ratkaisussa *Qingdao* oli kyse tapauksesta, joka koski yhteenliittymän poissulkemista sähkömoottorijunien sekä niiden huolto- ja korjauspalvelujen hankintaa koskevasta hankintamenettelystä sillä perusteella, että kyseisen yhteenliittymän johtaja *CRRC Qingdao Sifang* on Kiinaan sijoittautunut yhtiö. Romanian rautateiden uudistamisesta vastaava viranomainen (*Autoritatea pentru Reformă Feroviară*, jäljempänä *ARF*) aloitti huhtikuussa 2020 avoimen hankintamenettelyn koskien 20 uuden seutuliikenteeseen tarkoitettua sähkömoottorijunan ja junien kannalta tarpeellisten huolto- ja korjauspalvelujen hankintaa. ARF sai kaksi tarjousta, joista toinen oli *CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd:n* ja *Astra Vagoane Călători SA:n* muodostaman yhteenliittymän (jäljempänä *yhteenliittymä*) jättämä. ARF sulki yhteenliittymän pois menettelystä ja valitsi *Alstom Ferroviarian* hankintasopimuksen sopimuspuoleksi.⁸⁹

Poissulkemisen perusteluna oli, että yhteenliittymän johtaja, *CRRC Qingdao Sifang*, ei kuulunut Romanian julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettua talouden toimijan käsitteen alaan,

⁸⁸ Asia C-652/22 *Kolin*, kohdat 59–61.

⁸⁹ Asia C-266/22 *Qingdao*, kohdat 2 ja 21–23.

koska sen kotipaikka sijaitsee Kiinassa.⁹⁰ Ratkaisussa kyseessä olleen Romanian hankintalain määritelmän mukaan talouden toimija on ”luonnollinen henkilö tai julkisoikeudellinen tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö tai tällaisten henkilöiden ryhmä tai yhteenliittymä, mukaan lukien kahden tai useamman tällaisen yksikön tilapäinen yhteenliittymä, joka tarjoaa markkinoilla laillisesti rakennustöiden ja/tai -urakan toteuttamista, tavaroiden toimittamista tai palvelujen suorittamista”.⁹¹

Yhteenliittymä riitautti poissulkemisensa Romanian kansallisessa riitojenratkaisuneuvostossa (jäljempänä CNSC) katsoen, että poissulkeminen on vastoin Romanian perustuslakia ja unionin oikeutta. CNSC hylkäsi valituksen, mistä yhteenliittymä valitti ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, *Curtea de Apel Bucureștiin* (Bukarestin ylioikeus, Romania). Valituksessaan yhteenliittymä esitti, että poissulkeminen rikkoo useita unionin oikeuden periaatteita, erityisesti luottamuksensuojan, oikeusvarmuuden, taannehtivuuskiellon, avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita.⁹²

Bukarestin ylin oikeus esitti unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä. Ensinnäkin Bukarestin ylin oikeus halusi selvittää, olivatko oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla hankintadirektiivin 25 artikla oli saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja jonka mukaan talouden toimijat, joihin näitä unionin säännöksiä ei sovellettu, olivat voineet edelleen osallistua hankintamenettelyihin vain, jos ne olivat esittäneet tarjouksensa ennen mainitun lainsäädäntömuutoksen voimaantuloa. Lisäksi ylin oikeus halusi selvittää, olivatko hankintadirektiivin 18 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä saman direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 13 alakohdan ja 49 artiklan kanssa, tarkoitetut yhdenvertaisen kohtelun, avoimuuden ja oikeasuhteisuuden periaatteet esteenä tarjoajan poissulkemiselle hankintamenettelystä jäsenvaltion hallituksen antaman sellaisen laintasoisen normatiivisen toimen nojalla, jolla otetaan käyttöön uusi oikeussääntö, jolla muutetaan talouden toimijan määritelmää sen jälkeen, kun hankintamenettelyä, johon mainittu toimija osallistuu, koskeva hankintailmoitus on julkaistu.⁹³

Tuomioistuin katsoi, että koska Kiinalla ei ole unionin kanssa GPA:n kaltaista sopimusta, ei hankintadirektiivin artiklan 1 kohdassa ”kaikille halukkaille talouden toimijoille” annettu oikeus jättää tarjous tarjouskilpailukutsun perusteella avoimessa hankintamenettelyssä unionissa soveltu

⁹⁰ Ibid, kohta 23.

⁹¹ Ibid, kohta 14.

⁹² Ibid, kohdat 24–30.

⁹³ Ibid, kohta 35.

Kiinaan. Kuten *Kolin*-ratkaisussakin todettiin, rajoittamattoman ulottuvuuden antaminen direktiivin henkilölliselle soveltamisalalle merkitsisi sitä, että näiden kolmansien maiden talouden toimijoille taattaisiin yhdenvertainen pääsy hankintamenettelyihin unionissa. Tämä johtaisi siihen, että niille myönnettäisiin oikeus vähintään yhtä edulliseen kohteluun vastoin kyseisen direktiivin 25 artiklaa.⁹⁴

Kolin-ratkaisun tavoin *Qingdao*-ratkaisu vahvisti sen, että kolmansien maiden, jotka eivät ole tehneet unionin kanssa GPA-sopimusta tai yhdenvertaisen ja vastavuoroisen markkinoillepääsyn taakavaa kansainvälistä sopimusta, pääsyä hankintamenettelyihin unionissa ei taata. Tuomio vahvisti, että näiden maiden talouden toimijat voidaan sulkea pois hankintamenettelyistä tai sallia niiden osallistuminen menettelyyn, eivätkä nämä talouden toimijat voi vedota hankintadirektiivin ja vaatia, että niiden tarjouksia kohdellaan samalla tavalla kuin jäsenvaltioiden tarjoajien ja sopimuksellisten kolmansien maiden tarjoajien tekemiä tarjouksia.⁹⁵

Ratkaisu vahvisti myös, että sellaiset toimet, joilla määritetään kolmannen maan talouden toimijoiden poissulkemista tai pääsyä koskevia menettelytapoja, kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan yhteisen kauppapolitiikan alalla, ja ainoastaan unioni on toimivaltainen toteuttamaan tällaisen toimen. SEUT 2 artiklan 1 kohdan mukaan kun perussopimuksissa annetaan unionille yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi.⁹⁶

Tuomioistuin katsoi, että SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, jossa unionille annetaan yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla, luettuna yhdessä SEUT 2 artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että jos unioni ei ole antanut tointa, jossa edellytetään, että sellaisen kolmannen maan talouden toimijalla, joka ei ole tehnyt unionin kanssa kyseisen direktiivin 25 artiklassa tarkoitettua kansainvälistä sopimusta, on pääsy julkisiin hankintamenettelyihin, tai jossa tämä pääsy kielletään, kyseinen määräys on esteenä sille, että jäsenvaltion hankintaviranomainen sulkee pois tällaisen kolmannen maan talouden toimijan sellaisen säädöksen nojalla, jonka kyseinen jäsenvaltio on antanut unionin valtuutusta saamatta. Sillä seikalla, että kyseinen säädös oli tullut voimaan hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen, ei ollut merkitystä.⁹⁷

⁹⁴ Ibid, kohdat 56–58.

⁹⁵ Ibid, kohdat 58–59.

⁹⁶ Ibid, kohdat 60–62.

⁹⁷ Kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia sääntöjä silloinkin, kun ne on annettu myöhemmin kuin kyseiset unionin oikeussäännöt eikä sen tarvitse

2.4.3 Ratkaisujen merkitys ja avoimeksi jäävät kysymykset

Unionin tuomioistuimen ratkaisut *Kolin* ja *Qingdao* selvittävät, voivatko sopimuksettomien kolmansien maiden tarjoajat vaatia yhtä edullista kohtelua hankintadirektiivien syrjimättömyysperiaatteeseen vedoten. Nämä kaksi unionin tuomioistuimen ratkaisua ovat luoneet uuden merkittävän käytännön koskien kolmansien maiden oikeuksia EU:n hankintamarkkinoilla, antaen käytännössä vastauksen primaari- ja sekundaarioikeuden sääntelyn ja periaatteiden soveltamisen väliin ristiriitaan. Yhteenvetona ratkaisuista voidaan yksiselitteisesti todeta, että kolmansien maiden talouden toimijat, jotka eivät ole tehneet EU:n kanssa sopimusta vastavuoroisesta ja yhdenvertaisesta pääsystä julkisten hankintojen markkinoille, eivät voi vedota EU:n hankintalainsäädännön hankintaperiaatteisiin, kuten yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteisiin. Sopimuksettomat kolmannet maat saavat siten osallistua EU:n julkisten hankintojen markkinoille, mutta ilman hankintadirektiivien antamaa oikeudellista suojaa.

Tuomioistuin painotti unionin yksinomaista toimivaltaa yhteisen kauppapolitiikan alalla, johon lukeutuu myös toimivalta päättää kolmansien maiden pääsystä EU:n julkisten hankintojen markkinoille. Ratkaisut osoittavat, että ainoastaan unioni on toimivaltainen toteuttamaan yleisesti sovellettavan toimen, joka koskee sellaisen kolmannen maan, joka ei ole tehnyt unionin kanssa kansainvälistä sopimusta, jolla taataan yhdenvertainen ja vastavuoroinen pääsy julkisten hankintojen markkinoille, talouden toimijoiden pääsyä unionissa julkisiin hankintamenettelyihin, ottamalla käyttöön joko järjestelmän, jossa taataan kyseisille talouden toimijoille näihin menettelyihin pääsy, tai järjestelmän, jossa suljetaan ne pois tai jossa säädetään niiden ja muiden talouden toimijoiden tekemien tarjousten vertailuun perustuvan pistemääränoikaisusta. Unionin yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla ei myöskään ole sidottu kynnsarvoihin, toisin kuin hankintoja koskevien direktiivien perustana olevat sisämarkkinoiden vapaudet, joita sovelletaan vain tietyt kynnsarvot ylittäviin hankintoihin.⁹⁸

Ratkaisussa *Qingdao* tuomioistuin linjasi, että jäsenvaltiot eivät saa itse asettaa kolmansien maiden tarjoajille kieltoa päästä julkisten hankintojen markkinoille. Tapaukset *Kolin* ja *Qingdao* osoittavat, että todellinen päätösvalta on EU:lla ja toisaalta myös hankintayksiköillä. Sen sijaan jäsenvaltiot eivät voi toteuttaa yleisiä toimenpiteitä, joilla ne takaisivat kolmansien maiden tarjoajille yhdenvertaisen kohtelun suhteessa EU:sta peräisin oleviin tarjoajiin, eivätkä toisaalta voi estää

pyytää tai odottaa näiden kansallisten oikeussääntöjen poistamista lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella tavalla. Ks. asia 106/77 *Simmmenthal*.

⁹⁸ European Commission: Questions and answers (Q&A) on participation of third countries bidders in the EU tenders, in view of the ECJ judgements C-652/22 (*Kolin*) and C-266/22 (*Qingdao*), kohta 1.5.

omilla toimenpiteillään näiden tarjoajien pääsyä hankintamarkkinoille. Silloin, kun EU ei ole tehnyt kolmannesta maasta peräisin olevan tarjoajan kotimaan kanssa GPA:n kaltaisia sopimuksia, hankintayksikön on päätettävä tapauskohtaisesti, salliiko se tällaisen tarjoajan pääsyn tarjouskilpailuun ja millä ehdoilla. EUT katsoi, että näiden tarjoajien epäedullisempi kohtelu esimerkiksi pisteytyksen osalta on EU-oikeuden mukaista. Hankintayksiköillä on siis oikeus tarjouskilpailuunsa asettaa sellaisia ehtoja, joilla voidaan tehdä selkeäkin ero EU-maiden ja sopimusmaiden sekä sopimuksettomien kolmansien maiden tarjoajien välille.

Ainoa EUT:n tapauksissa asettama vaatimus on, että hankintayksiköiden on perusteltava hankinta-asiakirjoissa objektiiviset erot sopimuksettomien tarjoajien ja EU- ja GPA-tarjoajien välillä. Jotta tämä vaatimus täyttyisi, tulee poissulkeminen tai epäedullinen kohtelu arvioida kansallisen lain perusteella. Koska kolmansien maiden tarjoajat eivät voi vedota EU-oikeuteen, perustuu heidän oikeusturvansa siis kansalliseen lakiin. Huomionarviosta kuitenkin on, että jäsenvaltioiden kansalliset hankintalait ovat vahvasti EU-oikeuden ohjaamia. Esimerkiksi Suomessa hankintalaki perustuu vahvasti hankintadirektiiveihin.

Ratkaisujen jättämiin epäselvyyksiin komissio on vastannut kolmansien maiden tarjoajia koskevassa Q&A-muotoisessa ohjeistuksessaan.⁹⁹ Vaikka kyseessä on oikeudellisesti sitomaton epävirallinen ohjeistus (*”non-paper”*), selkeyttää se kuitenkin ratkaisujen käytännön merkitystä samalla, kun se tuo esille ratkaisujen jättämiä kysymyksiä. Sidosryhmien esittämät kysymykset antavat käsityksen hankintayksiköiden lähtökohdista soveltaa ratkaisujen antamia linjauksia käytännössä. Nämä kolmansien maiden tarjoajien asemaa koskevat epäselvyydet tulevat mitä luultavammin vastaan myös IPI-asetusta sovellettaessa.

Komissio tarkensi ensinnäkin kansainvälisten sopimusten, kuten GPA-sopimuksen, merkitystä. Sen lisäksi, että hankintayksiköiden tulee selvittää, kuuluuko kolmas maa tällaiseen sopimukseen, tulee sen myös arvioida, kuuluuko hankinnan kohde kyseisen sopimuksen soveltamisalaan. Tällöin hankintayksikön on otettava huomioon kansainvälisessä sopimuksessa määritellyt kynnyksarvot ja selvítettävä, kuuluvatko hankintayksikkö ja hankinnan kohde sopimuksen soveltamisalaan.¹⁰⁰ Hankintayksiköille on siis jätetty paljon harkintavaltaa suhteessa sopimuksettomista kolmansista maista tuleviin tarjoajiin, lukuun ottamatta IPI-toimenpiteiden kohteina olevia maita. Ratkaisut käsittelevät suoraan kolmannen maan tarjoajan sulkemista pois tarjouskilpailusta.

⁹⁹ European Commission: Questions and answers (Q&A) on participation of third countries bidders in the EU tenders, in view of the ECJ judgements C-652/22 (Kolin) and C-266/22 (Qingdao).

¹⁰⁰ Ibid, kohta 1.1.

Tuomioistuin ei ratkaisuisaan ottanut siis suoraan kantaa esimerkiksi sellaisten hankintavaatimusten asettamiseen, jotka vain EU:sta peräisin olevat tarjoajat voisivat käytännössä täyttää.

Kolin ja *Qingdao* ottavat kantaa ainoastaan kolmansista maista peräisin oleviin tarjoajiin, mutta eivät tavaroihin tai palveluihin. Erityisalojen hankintadirektiivin 85 artiklassa on kuitenkin säädetty mahdollisuudesta hylätä sellaiset tarjoukset, jos sopimuksettomista maista peräisin olevien tuotteiden osuus ylittää 50 prosenttia tarjouksen muodostavien tuotteiden kokonaisarvosta. Jos vähintään kaksi tarjousta on kyseisen direktiivin 82 artiklassa määriteltyjen hankintasopimuksen tekoperusteiden mukaan yhdenvertaisia keskenään, tulee suosia sellaista tarjousta, jota ei voida hylätä edellä mainitulla perusteella.¹⁰¹ Klassisessa hankintadirektiivissä vastaavaa sääntelyä ei ole.

Kolmansien maiden tarjoajia, tavaroita ja palveluita koskeva sääntelykehikko koostuu tulevaisuudessa luultavasti useasta lähteestä. Kolmansista maista peräisin olevista tavaroista ja palveluista säädetään myöhemmin tutkimuksessa käsiteltävässä IPI-asetuksessa, minkä lisäksi tavaroiden alkuperää koskee johdannossa mainittu komission IAA-esitys, jonka mukaan julkisissa hankinnoissa tulisi suosia eurooppalaisia tuotteita.¹⁰² Luonnollisesti ratkaisut *Kolin* ja *Qingdao* eivät vastaa kattavasti kaikkiin sääntelykehikon soveltamistilanteisiin, mutta ne luovat selkeyttä niin EU:n, GPA-sopimusten ja julkisia hankintoja koskevien kauppasopimusten jäsenmaiden sekä sopimuksettomien kolmansien maiden tarjoajien asemaan EU:n julkisissa hankintamenettelyissä.

Vaikka ratkaisut eivät koske suoraan IPI-toimenpiteitä tai asetuksen soveltamista, vahvistavat ne kuitenkin IPI-asetuksen merkitystä EU:n suhteellisen uutena oikeudellisena instrumenttina. Ratkaisun *Kolin* mukaan vastavuoroisuusasetus vahvistaa unionin toimivallan yksinomaisen luonteen kolmannen maan talouden toimijoiden osallistumiseen julkisiin hankintamenettelyihin unionissa.¹⁰³ Komissio on myös kolmansia maita koskevassa ohjeistuksessaan viitannut IPI-asetuksen 3 artiklan alkuperäsääntelyä ”inspiraationa” taloudellisten toimijoiden alkuperän määrittämisessä.¹⁰⁴ IPI-asetus voi siis välillisesti ohjata kolmansien maiden asemaa myös niissä tilanteissa, joissa ei ole kyse varsinaisesta IPI-toimenpiteestä.

¹⁰¹ Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa hankintayksikkö joutuisi hankkimaan teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisia laitteita, mikä johtaisi yhteensopimattomuuteen, suhteettomiin teknisiin vaikeuksiin käytössä ja kunnossapidossa tai suhteettomiin kustannuksiin.

¹⁰² Aiheesta uutisoitunut esim. Helsingin sanomat 4.3.2026.

¹⁰³ IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 3.

¹⁰⁴ European Commission: Questions and answers (Q&A) on participation of third countries bidders in the EU tenders, in view of the ECJ judgements C-652/22 (*Kolin*) and C-266/22 (*Qingdao*), kohta 2.1

Suomessa ratkaisut on otettu huomioon hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hankintalain 81 §:ää harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista. Pykälää esitetään täydennettäväksi siten, että hankintayksikkö voisi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaat tai tarjoajat, joiden tarjous, tuotteet tai toimitusketjut, jotka komissio tai muu viranomainen on määritellyt korkean riskin toimittajiksi tai jonka luotettavuus on muutoin konkreettisten ja perusteltujen syiden nojalla katsottava siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle turvallisuudelle tai huoltovarmuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen. Hankintayksikkö voisi edellyttää myös tällaisten alihankkijoiden ja voimavarojen vaihtamista.¹⁰⁵

2.5 Huoltovarmuus ja strategiset riippuvuudet kolmansista maista

2020-luvulla maailmantalouteen ovat vaikuttaneet niin COVID-19-pandemia kuin Donald Trumpin presidenttikausikin.¹⁰⁶ Ukrainan sodan myötä EU:n suhtautuminen Venäjään muuttui, kaupankäynnistä johtuviin riippuvuussuhteisiin alettiin kiinnittää erityistä huomiota ja niitä alettiin purkaa. Venäjää vastaan asetettiin yksittäisiä henkilöitä, Venäjän talousjärjestelmää ja maalle tärkeitä vientialoja koskevia pakotteita, jotka pyrkivät vähentämään Venäjän kykyä ja halua jatkaa Ukrainan miehittämistä. Puretuista riippuvuussuhteista merkittävin koski energiaa, jonka hinnan nousun myötä EU:n strategisen autonomian vahvistaminen alettiin nähdä entistä tarpeellisempänä.¹⁰⁷

EU:n strategisella autonomialla tarkoitetaan EU:n irtautumista haitallisista riippuvuussuhteista ja sen valmiutta toimia itsenäisesti strategisesti tärkeillä politiikka-aloilla omia etujaan puolustuen. Strateginen autonomia liittyy etenkin EU:n globaaliin asemaan ja vaikutusvaltaan, kriisivaurautumiseen, resilienssiin ja kykyyn vastata omasta puolustuksestaan. Se näkyy lähes kaikilla EU:n politiikkasektoreilla, kuten ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, kauppapolitiikassa, sisämarkkinoilla, teollisuuspolitiikassa, energia-alalla ja terveystaloudessa.¹⁰⁸

Komissio on julkaissut Euroopan strategisista riippuvuuksista kaksi perusteellista analyysiraporttia, joissa se on tarkastellut useita aloja, joita voidaan pitää EU:n kannalta strategisina. Vuonna 2021 julkaistussa ensimmäisessä raportissa korostuu erityisesti COVID-19-pandemian

¹⁰⁵ HE 2/2026 vp, s. 103–130.

¹⁰⁶ Kirchner 2021, s. 5.

¹⁰⁷ EU perusti energiariippuvuuden vähentämiseksi *REPowerEU*-hankkeen, jolla pyritään edistämään fossiilivapaaseen energijärjestelmään siirtymistä. Raitio – Tuominen 2025, s. 68–69.

¹⁰⁸ EU/355/2023-VNK-3, s. 1.

myötä tehdyt havainnot liittyen lääkeaineiden saatavuuteen ja terveydenhuollon huoltovarmuuteen.¹⁰⁹ EU on täysin riippuvainen Aasiasta esimerkiksi yleisten kipulääkkeiden, kuten parasetamolien ja ibuprofeenin, vaikuttavien aineiden osalta. Muiden yleisten lääkkeiden osalta riippuvuus on noin 80 prosenttia.¹¹⁰ Lisäksi useat muut strategiset alat ja teknologiat ovat riippuvaisia sellaisten kriittisten raaka-aineiden saatavuudesta, joiden tarjonta on voimakkaasti riippuvaista jostain tietystä maasta. Esimerkiksi EU:n käyttämistä harvinaisista maametalleista, joita käytetään muun muassa sähköautoissa ja tuuliturbiineissa, 98 % tulee Kiinasta.¹¹¹ Strategisen autonomian ja EU:n kilpailukyvyyn kannalta erityistä merkitystä Kiinan lisäksi on EU:n riippuvuussuhteilla Yhdysvaltoihin.¹¹²

Euroopan strategisen häiriönsietokyvyn ja taloudellisen turvallisuuden edistäminen sisämarkkinoita vahvistamalla on asetettu EU:n strategiseksi tavoitteeksi julkisia hankintoja koskevassa parlamentin päätöslauselmassa. Käytännössä tavoitteen edistäminen tarkoittaisi muun muassa sitä, että eurooppalaisia tavaroita ja palveluita suosittaisiin strategisilla kohdealoilla. Kaikkien strategisten suuntaviivojen on kuitenkin edelleen perustuttava oikeusvarmuuteen, avoimuuteen ja oikeudenmukaiseen kilpailuun, jotta vältetään sisämarkkinoiden pirstoutuminen, kansainvälisten sitoumusten kiertäminen ja strategisten kumppanien etääntyminen.¹¹³ Parlamentin päätöslauselman lisäksi EU:n autonomia on ollut esillä myös esimerkiksi EU:n puheenjohtajamaiden puheenjohtajuuskausien prioriteeteissa.¹¹⁴

¹⁰⁹ Lääketeollisuudessa toimitusketjut ovat monimutkaisia, mikä voi johtaa häiriöihin ketjun eri osissa EU:ssa ja sen ulkopuolella. Huoltovarmuuden kohdalla puhutaan sen ketjuuntumisesta, joka on tyypillistä esimerkiksi kuljetusten, tietoliikenteen ja informaatioteknologian aloilla. Antola – Seppälä 2005, s. 17.

¹¹⁰ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 19/2025, s. 41.

¹¹¹ Kriittiseksi raaka-aineiksi katsotaan raaka-aineet, jotka ovat taloudellisesti erittäin tärkeitä ja joihin liittyy suuri toimitusriski. Raaka-aineisiin liittyvään riippuvuuteen EU on pyrkinyt vaikuttamaan vuonna 2020 perustetulla raaka-aineallianssilla, jonka tavoitteena on luoda kestävä raaka-aineiden toimitusketju. Raaka-aineallianssilla on kartoitettu EU-maiden ja teollisuuden investointihankkeita, joiden kautta voidaan tukea harvinaisia maametalleja sisältävien magneettien tuotannon lisäämistä EU:ssa. Euroopan komissio, EU:n kannalta strategiset alat – perusteellinen tarkastelu. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/depth-reviews-strategic-areas-europes-interests_fi (9.2.2026).

¹¹² EU/355/2023-VNK-3, s. 1.

¹¹³ (2024/2103(INI)), Strategiset tavoitteet kohta 2.

¹¹⁴ Esimerkiksi Kypros korostaa, että EU:n tulee olla autonominen, jolloin se pystyy toimimaan paremmin ulkoisten kumppaneiden kanssa, mutta toisaalta pärjäämään tarvittaessa myös itsenäisesti. Kypros painottaa kilpailukyvyyn tärkeyttä autonomian kannalta. Sen mukaan autonomia ei kuitenkaan tarkoita sisäänpäin kääntymistä, vaan kansainvälistä yhteistyötä ja osallistumista. Cyprus Presidency, Council of the European Union, Priorities. <https://cyprus-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/> (22.1.2026).

Strategiset riippuvuussuhteet vaikuttavat huoltovarmuuteen, jolla on yhä keskeisempi asema EU:n kauppaja- ja turvallisuuspolitiikassa.¹¹⁵ Huoltovarmuuskysymykset ovat olleet EU:n esityslistalla useassa vaiheessa. Ensimmäinen huoltovarmuuskysymysten aalto nousi esille 1990-luvun alussa sisämarkkinoiden neljän vapauden toteutumisen myötä. Huoltovarmuuskysymyksiä tarkasteltiin tällöin eurooppaoikeuden näkökulmasta, jolloin pyrittiin selvittämään, miten huoltovarmuustarpeet voitaisiin sisällyttää sisämarkkinaprojektiin ja minkälaisia mahdollisuuksia sisämarkkinat antaisivat huoltovarmuuden turvaamiselle. Seuraava vaihe käynnistyi Nizzan huippukokouksen antamien puheenjohtajan päätelmien perusteella, jossa esitettiin selvityspyynnöksi koskien huoltovarmuuden toteutumista. Selvityspyynnön taustalla oli sisämarkkinakehityksen lisäksi tietoisuus kasvavasta globalisaatiosta ja siitä seuranneista uusista keskinäisriippuvuuden ulottuvuuksista.¹¹⁶

Komissio esitti raporttinsa vastauksena selvityspyyntöön vuonna 2002.¹¹⁷ Raportti jakaa huoltovarmuuden yhdeksään sektoriin, joita ovat terveys, elintarvikkeet, kalastuksen tuotteet, energia, merikuljetukset, telekommunikaatio ja informaatiosektorit, väestönsuojelu, puolustusteollisuus ja ulkosuhteet. Raporttia ei kuitenkaan lopulta johtanut yhteisötasoisien huoltovarmuuspolitiikan muotoiluun. Sen sijaan raportti kuvastaa 2000-luvun alun huoltovarmuuskeskustelua, joka oli edennyt uuteen vaiheeseen Yhdysvalloissa syyskuun 11. päivänä 2001 tapahtuneiden terroritekojen myötä. Tapahtumat herättivät tietoisuutta valtioiden haavoittuvaisuudesta voimakkaan keskinäisen riippuvuuden oloissa. Vuonna 2004 komissio julkaisi keskustelualoitteen kriittisen infrastruktuurin turvaamisen näkökulmasta. Asiakirjassa komissio toteaa, että kriittisten infrastruktuurien turvaaminen edellyttää sekä jäsenvaltioiden että unionin instituutioiden toimintaa ja kattaa sekä julkiset että yksityiset toimet.¹¹⁸

Huoltovarmuuden näkökulmasta ratkaisujen *Kolin* ja *Qingdao* vahvistama unionin yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla myös suhteessa kolmansiin maihin on erityisen merkityksellinen, sillä unionin kohtaamien kriisien oikeudellisen puolen kannalta toimivaltakysymyk-

¹¹⁵ Ks. Antola – Seppälä 2005, s. 23. EU:n lainsäädännössä huoltovarmuuteen on viitattu käsitteellä *security of supply*. Huoltovarmuudelle ei ole jäsenvaltioiden kesken yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Ks. Tuominen ym. 2023, s. 243. Esimerkiksi direktiivissä 2005/89/EY sähkön toimitusvarmuuden ja infrastruktuuri-investointien turvaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä käsite *security of supply* on suomennettu toimitusvarmuudeksi. Direktiivi korvattiin asetuksella (EU) 2019/941 riskeihin varautumisesta sähköalalla ja direktiivin 2005/89/EY kumoamisesta. Asetuksessa käytetään suomeksi sekä käsitettä huoltovarmuus että toimitusvarmuus.

¹¹⁶ Antola – Seppälä 2005, s. 15.

¹¹⁷ SEC(2002)243.

¹¹⁸ Antola – Seppälä 2005, s. 16.

set nousevat usein ongelmakohtaksi. Annetun toimivallan periaatteesta johtuen unionilla on kriisitilanteissa rajatumpi keinovalikoima kuin suvereenilla valtiolla, ja koska EU:lla ei toistaiseksi ole toimivaltaa huoltovarmuuden alalla, kysymykseen tulee, miten huoltovarmuuteen pystytään vaikuttamaan sisämarkkinoiden sääntelyn kautta.¹¹⁹ Keskeisin ja perinteisin tapa arvioida huoltovarmuutta on liittää se sisämarkkinoihin, jolloin huoltovarmuuden tulisi perustua lainsäädäntöön ja merkitä yhteisöllistymistä. Energiapolitiikan sektorilla tähän suuntaan on siirrytty jo kauan sitten.¹²⁰

Kriisien myötä unionin talouspoliittinen merkitys on kasvanut, vaikka sille ei ole annettu lisää toimivaltaa perussopimuksia muuttamalla. Unionin valitseman sääntelystrategian kohdalla voidaan puhua jopa sisämarkkinaparadigmasta. Toimivaltaa on katsottu siirtyneen jäsenvaltioilta unionille eurokriisin ja COVID-19-pandemian aikana tehtyjen toimien myötä, mikä voidaan toisaalta nähdä ongelmallisena demokratian kannalta. Pandemian ja Ukrainan sodan aikana huomattiin toisaalta myös, että EU:n nykyinenkin toimivalta tarjosi useita eri mahdollisuuksia toteuttaa jäsenvaltioiden keinoja kriiseihin vastaamiseksi.¹²¹

Globalisaatiosta ja tuotannon siirtymisestä kansallisten rajojen ulkopuolelle aiheutuva riski koskee kaikkia jäsenmaita, mutta uhkaympäristöjen laajuus vaihtelee.¹²² Toimivaltakysymysten lisäksi EU:n haaste unionin huoltovarmuuden edistämisessä on, että jäsenvaltioiden suhde huoltovarmuuteen vaihtelee riippuen geopoliittisista tekijöistä, kansainvälisen talouden riippuvuudesta ja tuotantorakenteiden eroavaisuuksista. Huoltovarmuuden haasteet näyttäytyvät jäsenvaltioille täten eri tavoin ja yhteistä huoltovarmuuspolitiikkaa on vaikea luoda. Lisäksi jäsenmaiden haluan kehittää EU:n yhteistä huoltovarmuuspolitiikkaa ovat vaikuttaneet EU:n ulkopuoliset huoltovarmuusjärjestelyt esimerkiksi Naton kanssa.¹²³

Vaikka julkisten hankintojen sääntelyllä voidaan vaikuttaa unionin huoltovarmuuteen, on julkisten hankintojen vaikutusvoimaa huoltovarmuuden kannalta myös kyseenalaistettu. Esimerkiksi

¹¹⁹ Tuominen – Salminen 2023, s. 5. Esimerkkinä sisämarkkinoiden käyttämisestä turvallisuustarkoituksiin mainittakoon maaliskuussa 2022 EU-johtajien hyväksymä Versaillesin julistus, jonka mukaan EU ja sen jäsenmaat investoivat enemmän ja paremmin puolustukseen ja edistävät samalla Euroopan puolustustehollisuutta ja vähentävät strategisia riippuvuuksia. Vaikka turvallisuus ja puolustus kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, EU voi edistää puolustusalan yhteistyön lisäämistä esimerkiksi hankinnoissa ja tutkimuksessa. Vahva ja toimintakykyinen EU täydentää samalla myös Natoa. Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto, Euroopan puolustusvalmius. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/european-defence-readiness/> (9.2.2026).

¹²⁰ Antola – Seppälä 2005, s. 17.

¹²¹ Raitio – Tuominen 2025, s. 71–71.

¹²² Myös komponenttien kuljetuksiin saattaa liittyä riskejä, esimerkiksi Suomessa Itämeren jäätilanteen takia talviolosuhteissa tai kuljetusalan työtaistelutoimien seurauksena. Antola – Seppälä 2005, s. 19.

¹²³ Antola – Seppälä 2005, s. 18–19.

Tuominen ym. ovat esittäneet, ettei julkisten hankintojen sääntelyn rooli huoltovarmuuden kannalta ole yhtä merkittävä kuin kilpailun ja valtiontukien oikeudella. Syynä tälle on, ettei komissio ole hankinta-asioissa toimeenpaneva elin. Komissio voi antaa julkisia hankintoja koskevia tiedonantoja, mutta ne eivät kuitenkaan johda sääntelyn muuttumiseen. Tiedoksiantojen merkitys voidaan näin ajatellen nähdä lähinnä ohjeistuksena jäsenvaltioiden hankintayksiköille. Vaikka hankintadirektiivi mahdollistaa tietyn joustavuuden, ainoa tapa, jolla EU voisi suoraan käyttää julkisia hankintoja huoltovarmuuden sääntelyyn olisi muuttaa nykyisiä hankintadirektiivejä tai luoda uutta EU-sääntelyä, joka koskisi nimenomaan huoltovarmuutta.¹²⁴

Varautumiseen liittyvät tarpeet saattavat toisinaan olla myös ristiriidassa julkisten hankintojen sääntelyn kanssa. Varautuminen edellyttää usein pysyvämpiä rakenteita ja eritasoisia kumppanuuksia, jotka mahdollistavat suunnittelun, materiaalsen varautumisen ja harjoittelun. Ristiriidat koskevat usein hankintalain soveltamisalaan kuuluvia hankintoja. Esimerkiksi puitejärjestely, jossa sovitaan tavaran tai palvelun toimittamisesta tulevaisuuden mahdollisissa poikkeusoloissa saattaa aiheuttaa haasteita. Tehokkaan kilpailuasetelman saavuttamiseksi potentiaalisille tarjoajille tulisi antaa mahdollisimman paljon tietoa hankinnan kohteesta. Tiedot saattavat olla siinä määrin kriittisiä, ettei hankintaprosessin toteuttaminen hyvin rajallisilla tiedoilla onnistu.¹²⁵

¹²⁴ Ks. Tuominen ym. 2023, s. 253.

¹²⁵ HE 2/2026 vp, s. 32–33.

3 IPI-asetus vastavuoroisuuden edistäjänä

3.1 Valmisteluprosessi ja tavoitteet

3.1.1 Tavoitteena vastavuoroisuuden edistäminen

IPI-asetuksen tarkoituksena on edistää sisämarkkinoiden toimijoiden uusia kaupankäyntimahdollisuuksia kolmansien maiden hankintamarkkinoilla, jotka ovat aiemmin olleet monilta osin suljettu tai rajoitettu EU:sta peräisin olevilta toimijoilta, tavaroilta ja palveluilta.¹²⁶ IPI-asetuksessa on säädetty Euroopan komission mahdollisuudesta tutkia väitetyjä toimenpiteitä ja käytäntöjä, jotka vaikuttavat negatiivisesti EU:n yritysten, tavaroiden ja palveluiden pääsyyn EU:n ulkopuolisille hankintamarkkinoille, ja neuvotella asianomaisten EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Komissio voi myös määrätä tutkimuksen perusteella kolmansien maiden osalta IPI-toimenpiteitä, joilla rajoitetaan kyseisten maiden yritysten, tavaroiden tai palvelujen pääsyä unionin julkisia hankintoja koskeviin menettelyihin.

Ennen IPI-asetusta jäsenmaat vastasivat kolmansien maiden syrjiviin markkinakäytäntöihin omilla toimenpiteillään. Koska IPI-asetus on unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvan kauppapolitiikan väline, syrjäytti se voimaan tullessaan jäsenmaiden aiemmat kansalliset säännöt. Ennen asetuksen hyväksymistä jäsenvaltiot saivat vapaasti ryhtyä vastatoimiin kansainvälisten sopimusten puuttuessa. Esimerkkinä jäsenvaltioiden mahdollisuudesta ryhtyä omiin vastatoimiinsa ennen IPI-asetusta mainittakoon erityisalojen hankintadirektiivin 85 artikla, joka koskee kolmansista maista peräisin olevia tuotteita sisältäviä tarjouksia. Lainkohdan mukaan tarjous voidaan hylätä, jos kolmansista maista peräisin olevien tuotteiden osuus ylittää 50 prosenttia tarjouksen muodostavien tuotteiden kokonaisarvosta. IPI-asetuksen hyväksyminen merkitsi siis uudenlaista EU:n väliintuloa EU:n ja kolmansien maiden välisiin julkisten hankintojen markkinoihin, ja asetuksen vaikutus aikaisempaan käytäntöön on ollut jäsenmaiden omaa sääntelyä rajoittavaa. Toisaalta asetuksen tarkoituksena on yhteisesti edistää vastavuoroisuutta ja kansainvälisten sopimusten allekirjoittamista.¹²⁷

Jäsenvaltioiden välisistä erimielisyyksistä johtuen IPI-asetusta valmisteltiin pitkään. Esimerkiksi Pohjoismaat osoittivat huolta siitä, että IPI-asetus sulkisi EU:n globaaleilta markkinoilta. Tämän

¹²⁶ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Kansainvälinen julkisten hankintojen instrumentti IPI. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/muu-eu-hankintoihin-vaikuttava-saantely/kansainvalinen-julkisten-hankintojen-instrumentti-ipi> (23.3.2026).

¹²⁷ Ks. Esteban Ríos 2023, s. 171–174.

huolen ei ole oikeustieteellisissä julkaisuissakaan esitetty olevan täysin aiheeton, sillä on myös arvioitu, että asetus saattaisi myötävaikuttaa globalisaation heikkenemiseen. IPI-asetuksen heikentävää vaikutusta globalisaatioon ei siis voida vähätellä, mutta sen vaikutukset tuskin ovat niin radikaaleja, että EU eristäytyisi IPI-asetuksen myötä kokonaan kansainvälisistä hankintamarkkinoista. IPI-asetuksen tarkoitus on kuitenkin edistää oikeudenmukaisuutta julkisissa hankinnoissa, ja sen hyödyt saattavat näkyä etenkin pitkällä aikavälillä. EU on maailman suurin talousalue, jolloin EU:n on myös vastuullista edistää taloussuhteissaan unionin arvoja, joihin kuuluvat vapaa ja reilu globaali kaupankäynti. IPI-asetuksen avulla unioni viestii kolmansille valtioille, ettei se hyväksy niiden syrjiviä toimenpiteitä, mikä puolestaan edistää myös laajemmin oikeudenmukaisuuden toteutumista.¹²⁸

Komission ensimmäinen ehdotus asetuksesta annettiin jo vuonna 2012¹²⁹, jolloin se jakoi runsaasti mielipiteitä jäsenvaltioiden välillä. Komissio antoi vuonna 2016 uuden, muutetun ehdotuksen, johon nykyinen voimassa oleva IPI-asetus perustuu. Kiinan ja EU:n välisten suhteiden uudelleenarvioinnin yhteydessä vuonna 2019 komissio kehotti neuvottelujen elvyttämistä vuoden 2016 esityksen pohjalta IPI-asetuksen voimaan saattamiseksi vuoden 2019 loppuun mennessä.¹³⁰ Saksa oli pitkään samoilla linjoilla Pohjoismaiden kanssa, peläten IPI-asetuksen eristävän EU:n globaaleilta markkinoilta. Kun Saksa kuitenkin muutti kantaansa, nytkähti IPI-asetuksen hyväksymisprosessi eteenpäin.¹³¹ Lopulta asetus annettiin 23 päivänä kesäkuuta 2022 SEUT 207 artiklan nojalla.¹³²

3.1.2 Vastavuoroisen tunnustamisen periaate sisämarkkinoilla

IPI-asetuksen päämääränä oleva vastavuoroisuus tulee erottaa sisämarkkinoiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta. Kuten johdannossa esitettiin, IPI-asetuksen mukainen vastavuoroisuus suhteessa kolmansiin maihin tarkoittaa hankintojen avaamista siinä määrin kuin sääntely kattaa vastaavat edut kummallekin osapuolelle.¹³³ EU:n sisämarkkinoiden vastavuoroisen tunnustamisen periaate puolestaan tarkoittaa sitä, että jos jokin tuote on saatettu jossakin jäsenvaltiossa vapaaseen vaihdantaan, ei toisen valtion julkisvalta saa ylläpitää toimia, joilla

¹²⁸ Kirchner 2021, s. 5.

¹²⁹ COM/2012/0124 final.

¹³⁰ European Parliament, Legislative Train 09.2022, s. 1.

¹³¹ Kirchner 2021, s. 1–2.

¹³² Ks. asia C-652/22 *Kolin*, kohta 59.

¹³³ Pekkala – Pohjonen 2012, s. 34.

tuotteen vienti toiseen jäsenvaltioon estetään.¹³⁴ Sekä IPI-asetuksen että sisämarkkinoiden vastavuoroisuussäätelyn tarkoituksena on protektionismin torjuminen, sääntely tapahtuu vain eri ulottuvuuksilla ja eri osapuolten välillä. Siten sisämarkkinoiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tarkastelu voisi tarjota näkökulmia myös IPI-asetuksen käsitteiden ja sisällön tulkitaan ja soveltamiseen esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Korostettakoon kuitenkin, että seuraavissa tuomioissa käsiteltävän Rooman sopimuksen 30 artiklan eli nykyisen SEUT 34 artiklan sisältämä kieltä asetusta kaupan esteitä koskee kuitenkin ainoastaan jäsenvaltioita. Se ei siis kiellä EU:n protektionistisia toimia suhteessa EU:n ulkopuolisiin maihin, eikä siten ole esteenä esimerkiksi IPI-asetuksen kaltaiselle sääntelylle.¹³⁵

Julkisten hankintojen avaaminen vapaalle kilpailulle on tärkeä osa EU:n sisämarkkinapolitiikkaa.¹³⁶ SEUT 26 artiklan mukaisesti unioni hyväksyy toimenpiteet, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat, jotka käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan perussopimusten mukaisesti, tai joiden tarkoituksena on varmistaa sisämarkkinoiden toiminta. Protektionismiin suhtaudutaan jäsenvaltioiden välillä erittäin tiukasti, mikä on luonnollista EU:n alkuperäisen tarkoituksen, yhteisten sisämarkkinoiden, kannalta. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate saavutti keskeisen aseman sisämarkkinoiden toiminnassa vuonna 1985.¹³⁷

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate on vakiintunut EUT:n ratkaisukäytännössä. Ratkaisusta erityisen tunnettu on *Cassis de Dijon* -tuomio,¹³⁸ joka toi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen virallisesti osaksi EU-lainsäädäntöä.¹³⁹ Tuomiossa saksalainen tuomioistuimien, *Hessisches Finanzgericht*, esitti tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä koskien ETY:n perustamisopimuksen¹⁴⁰ 30 artiklassa (nykyinen SEUT 34 artikla) tarkoitettua tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen käsitettä ja 37 artiklassa tarkoitettua käsitettä jäsenval-

¹³⁴ Raitio 2004, s. 53. Vastavuoroisen tunnustaminen on käsitteenä sisällytetty SEUT 53 artiklaan koskien itsenäiseen ammatinharjoittamiseen liittyvää asiakirjojen vastavuoroista tunnustamista. Ks. Lianos – Odudu 2012, s. 59.

¹³⁵ Vaikka SEUT 34–36 artiklat koskevat jäsenvaltioiden välisiä viennin ja tuonnin rajoituksia, voi suhteellisuusperiaatteen soveltumista myös kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan rajoituksiin tarkastella niiden kautta. IPI-asetuksen soveltamispoikkeukset ja oikeutusperusteet perustuvat nimittäin samoihin tavoitteisiin kuin jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin sovellettava suhteellisuusperiaate. Esimerkkinä voidaan mainita, että sekä EU:n sisämarkkinoiden vientiä ja tuontia koskeviin rajoituksiin että IPI-toimenpiteiden poikkeuksiin lukeutuvat terveydelliset syyt.

¹³⁶ Kuoppamäki 2018, s. 421.

¹³⁷ Lianos – Odudu 2012, s. 59.

¹³⁸ Asia 120/78 *Cassis de Dijon*. Ks. esim. Raitio 2004, s. 53.

¹³⁹ Lianos – Odudu 2012, s. 59.

¹⁴⁰ Rooman sopimus.

tioiden kansalaisten syrjintää tavaroiden hankintaa ja myyntiä koskevissa ehdoissa. Koska 37 artikla on monopoleja kaupallisia valtion monopoleja koskeva erityismääräys, tuomioistuin käsiteli ainoastaan 30 artiklaa koskevaa ennakkokysymystä.¹⁴¹

Tapauksessa *Rewe-Zentral AG*, saksalainen maahantuojaja, pyysi lupaa tuoda erän Ranskasta peräisin olevaa *Cassis de Dijon* -likööriä myydäkseen sitä Saksassa. Saksan väkijuomamonopoliviraston mukaan likööri ei kuitenkaan täyttänyt Saksan kansallisen lain mukaista minimialkoholipitoisuusvaatimusta, joka soveltuvi riippumatta alkoholituotteen alkuperämaasta. Hedelmäliköörrien, joihin *Cassis de Dijon* myös kuului, kaupan pitämisen edellytyksenä oli vähintään 25 prosentin alkoholipitoisuus, kun taas *Cassis de Dijon* -liköörin alkoholipitoisuus oli 15 ja 20 prosentin välillä. Vaatimuksen *ratio legis* oli pelko siitä, että saksalaisia kilpailijoita laimeammat tuotteet lisääisivät alkoholin sietokykyä väkevämpiä juomia enemmän. Alkoholin osuus myös muodosti tuotteen hinnasta suuren osan, jolloin mustaherukkaväkeväviineille asetettu minimialkoholipitoisuusvaatimus johti kalliimpaan hintatasoon kuin *Cassis de Dijon* -liköörin hinta. *Cassis de Dijon* -liköörin maahantuonti estettiin näillä perusteilla.¹⁴²

Tuomioistuin katsoi, että vähimmäisalkoholipitoisuutta koskevat vaatimukset eivät palvelleet mitään yleisen edun mukaista tarkoitusta siten, että se olisi oikeuttanut tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta poikkeamiseen. Tuomioistuimen mukaan kansanterveyteen vetoaminen ei ollut vakuuttavaa, sillä kuluttajalla oli jo laaja valikoima mietoja ja keskivahvoja tuotteita, minkä lisäksi merkittävä osa markkinoilla olevista väkevistä alkoholijuomista kulutettiin usein laimennetussa muodossa. Myöskään kuluttajien suojaaminen ei ollut perusteltu syy tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta poikkeamiseen, sillä ostaja pystyi saamaan asianmukaisesti tietoa tuotteesta sisällyttämällä pakkauksiin alkuperä- ja alkoholipitoisuusmerkinnät.¹⁴³

Tällaisen jäsenvaltion yksipuolisesti lainsäädännössään asettaman vaatimuksen, joka esti muiden jäsenvaltioiden mainittua vaatimusta täyttämättömien tuotteiden pääsyn kansallisille markkinoille, katsottiin olevan kielletty kaupan este.¹⁴⁴ Vaikka minimialkoholipitoisuusvaatimus koski

¹⁴¹ Asia 120/78 *Cassis de Dijon*, kohdat 5–7.

¹⁴² Raitio 2004, s. 238.

¹⁴³ Asia 120/78 *Cassis de Dijon*, kohdat 11–14.

¹⁴⁴ *Ibid*, kohta 14.

sekä tuontituotteita että kotimaisia tuotteita, syrjivät kansalliset säännökset kuitenkin tosiasiallisesti ranskalaista likööriä.¹⁴⁵ Tyypillisiä protektionistisia toimenpiteitä ovatkin tällaiset tuontituotteille asetetut tuotekohtaiset tekniset vaatimukset, jotka voivat liittyä esimerkiksi tuotteen merkintöihin, pakkaukseen, valmistukseen tai testaukseen.¹⁴⁶

Cassis de Dijon -ratkaisun tulkinnassa erityistä merkitystä on suhteellisuusperiaatteella, sillä tapauksessa tuontirajoitus katsottiin suhteettomaksi toimenpiteeksi sillä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Ratkaisussa esitettiin myös pakottavien vaatimusten (*mandatory requirements*) luettelo niistä tilanteista, joissa tuontirajoituksia tai niitä vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä voidaan sallia.¹⁴⁷ Tuomioistuimen mukaan kansallisten oikeussääntöjen eroista aiheutuvat tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset ovat hyväksyttäviä siltä osin kuin niitä voidaan pitää välttämättöminä erityisesti verovalvonnan tehokkuutta, kansanterveyden suojelua, hyvää kauppatapaa ja kuluttajansuojaa koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi.¹⁴⁸

Toinen mainitsemisen arvoinen ratkaisu on *Dassonville*-tuomio¹⁴⁹. Tuomio koski rikosasiaa, joka nostettiin Belgiassa kauppiaita vastaan, jotka olivat laillisesti hankkineet erän Ranskassa vapaassa vaihdannassa olevaa *Scotch whiskyä* mutta jotka tuodessaan erän Belgiaan olivat rikkooneet kansallista säännöstä, koska heillä ei ollut Ison-Britannian tulliviranomaisten antamaa alkuperätodistusta. *Tribunal de première instance de Bruxelles* esitti ennakkoratkaisukysymyksen, jossa se pyysi tuomioistuinta ratkaisemaan, oliko kansallinen säännös, jolla kiellettiin alkuperänimityksellä varustetun tavaran tuonti ilman viejävaltion antamaa virallista asiakirjaa, jolla osoitettaisiin oikeus käyttää tavarasta tätä nimitystä, perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettu määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide.¹⁵⁰

Tällaiset jäsenvaltion vaatimat tuotteen alkuperäselvitystä koskevat muodollisuudet, jotka vain tuotetta suoraan maahan tuovat tuojat voivat tosiasiallisesti täyttää ilman huomattavia vaikeuksia, voivat olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Tuomioistuin katsoi, että vaatimus aitoustodistuksen esittämisestä on ristiriidassa

¹⁴⁵ Raitio 2004, s. 243.

¹⁴⁶ *Ibid*, s. 52.

¹⁴⁷ *Ibid*, s. 240–241.

¹⁴⁸ Asia 120/78 *Cassis de Dijon*, kohta 8. Ilmaus ”erityisesti” viittaa siihen, ettei luettelo ole tyhjentävä. Raitio 2004, s. 241.

¹⁴⁹ Asia 8/74 *Dassonville*.

¹⁵⁰ *Ibid*, kohdat 2–3.

perustamissopimuksen kanssa silloin, jos todistuksen saaminen on vaikeampaa toisessa jäsenvaltiossa säännönmukaisesti vapaassa vaihdannassa olevan aidon tuotteen tuojille kuin suoraan alkuperämaasta tuotavan saman tuotteen tuojille.¹⁵¹

Myös esimerkiksi ratkaisu C-263/85 osoittaa, miten tiukasti protektionismiin on suhtauduttu unionin sisämarkkinoilla. Tapauksessa tuomioistuimien katsoi, että Italian laki, jonka mukaan hankintayksiköt saivat valtion tukea ainoastaan hankkiessaan Italiassa valmistettuja linja-autoja, rikkoi Rooman sopimuksen 30 artiklaa. Ratkaisu on esimerkki siitä, miten kielletty protektionismi ei välttämättä aina tarkoita suorja rajoituksia, vaan se voi ilmetä myös esimerkiksi valtionavustusten kautta. Tämän kaltaiset tapaukset voidaan nähdä kuuluvan artiklan ”*kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet*” -käsitteen alle.

3.2 Toimivaltaperusta ja tutkimuksen suorittaminen

IPI-asetuksen 6 artiklan 6 kohdan mukaan IPI-toimenpiteitä ovat pistemäärän oikaisu kolmannesta maasta peräisin olevien tarjoajien jättämiin tarjouksiin tai kolmannesta maasta peräisin olevien talouden toimijoiden jättämien tarjousten sulkeminen pois tarjouskilpailusta. 7 kohdan mukaan pistemäärän oikaisua sovelletaan ainoastaan tarjousten arviointiin ja paremmuusjärjestykseen, ei hintaan, joka maksetaan tarjouskilpailun voittajan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella. Jos hankintaviranomaiset tai hankintayksiköt päättävät tarjousten arvioinnissaan käyttää hintaa tai kustannusta ainoana sopimuksentekoperusteena, pistemäärän oikaisun taso olisi asetettava huomattavasti korkeammaksi IPI-toimenpiteen vastaavan tehokkuuden varmistamiseksi.¹⁵² IPI-asetuksen 2 artiklan 1 d kohdan mukaan pistemäärän oikaisulla tarkoitetaan tietyn prosenttiosuuden suuruista suhteellista vähennystä tarjouksen pistemäärästä, jonka hankintaviranomainen tai hankintayksikkö on antanut asiaankuuluuissa julkisia hankintoja koskevissa asiakirjoissa määriteltyjen sopimuksentekoperusteiden perusteella suorittaman arvioinnin tuloksena. Jos hinta tai kustannus on ainoa sopimuksentekoperuste, pistemäärän oikaisulla tarkoitetaan tarjoajan tarjoaman hinnan suhteellista korottamista tietyllä prosenttiosuudella tarjousten arviointia varten.

Arvioidessaan syrjivien toimenpiteiden tai käytäntöjen olemassaoloa kolmannessa maassa komission on tutkittava, missä määrin kyseisen maan julkisia hankintoja tai käyttöoikeussopimuksia koskevalla lainsäädännöllä, säännöillä tai muilla toimenpiteillä varmistetaan kansainvälisten

¹⁵¹ Ibid, kohdat 8–9.

¹⁵² IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 21.

standardien mukainen avoimuus eikä aiheuteta unionin talouden toimijoihin, tavarihin tai palveluihin kohdistuvia vakavia ja toistuvia rajoituksia. Lisäksi komission on selvitettävä, missä määrin hankintaviranomaiset tai hankintayksiköt hyväksyvät tai ylläpitävät unionin talouden toimijoihin, tavarihin tai palveluihin kohdistuvia rajoittavia käytäntöjä.¹⁵³ Komissiolla tulee olla mahdollisuus käynnistää milloin tahansa läpinäkyvä tutkimus väitetysti rajoittavista toimenpiteistä tai käytännöistä, joita kolmas maa on hyväksynyt tai ylläpitää.¹⁵⁴

IPI-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan komissio voi hyväksyä IPI-toimenpiteen, jos se katsoo sen olevan unionin edun mukaista. Saman artiklan 2 kohdan mukaan en määrittämiseksi, onko IPI-toimenpiteen hyväksyminen unionin edun mukaista, on arvioitava kokonaisuutena kaikkia eri etuja, mukaan lukien unionin talouden toimijoiden edut. IPI-toimenpiteitä ei hyväksytä, jos komissio katsoo kaikkien saatavilla olevien tietojen perusteella, että tällaisten toimenpiteiden hyväksyminen ei ole unionin edun mukaista.

Unionin edulle ei ole yhtä vakiintunutta määritelmää, vaan se esiintyy eri tavoin eri yhteyksissä. SEU 13 artiklan 1 kohdassa on säädetty, että unionilla on toimielinjärjestelmä, jolla pyritään edistämään unionin arvoja, ajamaan unionin tavoitteita, palvelemaan unionin, sen kansalaisten ja jäsenvaltioiden etuja sekä varmistamaan unionin politiikkojen ja toimien johdonmukaisuus, tehokkuus ja jatkuvuus. SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaan komissio ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet. Unionin etua käsitteenä on käytetty myös laissa Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenettelyssä (684/2014).

Unionin edusta on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa polkumyynnillä muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta¹⁵⁵. Asetuksen 21 artiklan sisältö ja sen tulkinta voisivat tarjota unionin edun arvioinnille lähtökohtia myös IPI-toimenpiteissä. 21 artiklan mukaan toimenpiteiden toteuttamisen ja unionin edun arvioimisessa kaikkia etuja olisi arvioitava kokonaisuutena, mukaan lukien kotimaisen tuotannon alan sekä käyttäjien ja kuluttajien edut. Vastaavasti IPI-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan en määrittämiseksi, onko IPI-toimenpiteen hyväksyminen unionin edun mukaista, on arvioitava kokonaisuutena kaikkia eri etuja, mukaan lukien unionin talouden toimijoiden edut. Luvussa 5 esiteltävä ensimmäinen IPI-toimenpide on käytännön esimerkki siitä, miten unionin etua on IPI-asetuksen yhteydessä arvioitu.

¹⁵³ IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 14.

¹⁵⁴ IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 15.

¹⁵⁵ Asetus 2016/1036.

IPI-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan IPI-toimenpide määritellään ottaen huomioon IPI-toimenpiteen oikeasuhteisuus kolmannen maan toimenpiteeseen tai käytäntöön nähden ja asianomaisten tavaroiden ja palvelujen vaihtoehtoisten hankintalähteiden saatavuus, jotta vältetään tai minimoidaan hankintaviranomaisille ja hankintayksiköille aiheutuva merkittävä kielteinen vaikutus. IPI-toimenpidettä sovelletaan ainoastaan sellaisiin julkisia hankintoja koskeviin menettelyihin, joiden ennakoitu arvo ylittää kynnyksarvon, jonka komissio määrittää tutkimuksen ja neuvottelujen tulosten perusteella ja ottaen huomioon 3 kohdassa vahvistetut perusteet. Kyseisen ennakoidun arvon olisi oltava rakennusurakoiden ja käyttöoikeussopimusten osalta yhtä suuri tai suurempi kuin 15 000 000 euroa ilman arvonlisäveroa ja tavaroiden ja palvelujen osalta yhtä suuri tai suurempi kuin 5 000 000 euroa ilman arvonlisäveroa. Jos komissio katsoo, että kolmas maa toteuttaa tyydyttäviä korjaavia toimenpiteitä, joilla poistetaan tai korjataan häiriö unionin talouden toimijoiden, tavaroiden tai palvelujen pääsyssä kyseisen kolmannen maan julkisten hankintojen tai käyttöoikeussopimusten markkinoille, ja siten parantaa tällaista markkinoillepääsyä tai jos kolmas maa antaa sitoumuksia kyseisen toimenpiteen tai käytännön lopettamiseksi, komissio voi peruuttaa IPI-toimenpiteen tai keskeyttää sen soveltamisen.

3.3 Oikeasuhtaisuus

IPI-asetuksen 6 artiklan 9 kohdan mukaan komission on valittava sellainen toimenpide, joka on oikeasuhteinen ja jolla voidaan tehokkaimmin korjata häiriö unionin talouden toimijoiden, tavaroiden tai palvelujen pääsyssä kolmansien maiden julkisten hankintojen tai käyttöoikeussopimusten markkinoille. IPI-toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta punnittaessa voidaan tarkastella suhteellisuusperiaatetta laajemmin EU-oikeudellisena periaatteena.¹⁵⁶ Suhteellisuusperiaate on unionin oikeudessa kirjattu SEU 5 artiklaan, jonka 1 kohdan mukaan unioni käyttää toimivaltansa suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Kyseisen artiklan 4 kohdan mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suhteellisuusperiaate on vapaan liikkuvuuden kulmakiviä, ja sitä on pidetty erottamattomana osana oikeutusperusteita koskevia määräyksiä. Esimerkiksi SEUT 36 artiklan mukaan SEUT 34 ja 35 artiklojen määräykset jäsenvaltioiden välisistä viennin ja tuonnin rajoituksista eivät estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalien, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien

¹⁵⁶ Ks. esim. C-72/83 *Campus oil*, kohta 44.

terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.¹⁵⁷

Suhteellisuusperiaatteen katsotaan koostuvan kolmesta elementistä: soveltuvuudesta (*appropriateness*), välttämättömydestä (*necessity*) ja itse suhteellisuudesta (*proportionality sensu stricto*). EUT tutkii sisämarkkinoiden perusvapauksia koskevia oikeustapauksia tämän kolmiportaisen mallin avulla. Soveltuvuustestin avulla tuomioistuin punnitsee keinojen ja tavoitteen välistä suhdetta ja arvioi, ovatko ne tasapainossa suhteellisuusperiaatteen valossa. Suhteellisuusarvioinnin avulla pyritään käytännössä löytämään tavoitteen saavuttamiseksi vaadittava tehokkain keino, joka rajoittaa EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksia mahdollisimman vähän. Suhteellisuusarvioinnilla voidaan näin ollen kitkeä myös piilevää protektionismia EU:n sisällä. Jäsenvaltion katsotaan syyllistyneen kiellettyyn protektionismiin, jos se on valinnut tavoiteltavaan päämäärään nähden suhteettoman tiukkoja toimenpiteitä.¹⁵⁸

Suhteellisuusperiaatteen korostaminen kansainvälisissä taloussuhteissa osoittaa pyrkimyksen taata oikeudenmukaisuus kansainvälisissä julkisissa hankinnoissa. IPI-asetus ei ole pakotteiden tapaan pelkkä poliittinen väline, vaan se mahdollistaa reagoinnin EU:n kohtaamiin syrjiviin markkinakäytäntöihin. IPI:n avulla EU ei myöskään pyri asettamaan unionin omaa sääntelyä kolmansien maiden sovellettavaksi. Sen sijaan IPI:n on esitetty olevan väline oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi.¹⁵⁹ Koska IPI-toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on lopulta myös kyse kiellettyjen protektionististen toimien välttämisestä, voisi punninnan lähtökohtia etsiä sisämarkkinoiden rajoitusten arvioinnista.

Kuten jo aiemmin havaittiin, IPI-asetus vahvistaa myös unionin toimivallan yksinomaisen luonteen sen määrittämisessä, voivatko kolmannen maan talouden toimijat osallistua julkisiin hankintamenettelyihin unionissa ja mitä menettelytapoja noudattaen.¹⁶⁰ Kolmansien maiden talouden toimijoiden, tavaroiden ja palvelujen pääsyn unionin julkisten hankintojen tai käyttöoikeussopimusten markkinoille kuulumisen yhteisen kauppapolitiikan piiriin on todettu IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 3.

¹⁵⁷ Ks. Snell 2022, s. 11.

¹⁵⁸ Ks. Snell 2022, s. 11–12.

¹⁵⁹ Kirchner 2021, s. 4.

¹⁶⁰ Asia C-652/22 *Kolin*, kohta 59.

4 IPI-asetuksen soveltamisala ja poikkeukset

4.1 Soveltamisala ja sen haasteet

IPI-asetusta sovelletaan julkisia hankintoja koskeviin menettelyihin, jotka kuuluvat klassisen hankintadirektiivin, erityisalojen hankintadirektiivin ja julkisia käyttöoikeussopimuksia koskevan direktiivin soveltamisalaan.¹⁶¹ IPI-toimenpiteitä voidaan soveltaa sellaisten kolmansien maiden talouden toimijoihin, tavaroihin tai palveluihin, jotka eivät ole osapuolina GPA-sopimuksessa tai muissa unionin kanssa tehdyissä kauppasopimuksissa, joihin sisältyy sitoumuksia pääsystä julkisten hankintojen tai käyttöoikeussopimusten markkinoille. Poikkeuksena ovat hankinnat ja käyttöoikeussopimukset, jotka eivät kuulu näiden sopimusten soveltamisalaan.¹⁶² Käytännössä tämä tarkoittaa, että esimerkiksi hankinnan arvo ei ylitä sopimuksen kynnsarvoa, jolloin hankinta ei kuulu sopimuksen soveltamisalaan. Myös tietyt sektorit on voitu jättää sopimusten ulkopuolelle, jolloin näihin sektoreihin voidaan kohdistaa IPI-toimenpiteitä.

IPI-toimenpiteitä sovelletaan asetuksen soveltamisalaan kuuluviin hankintamenettelyihin, mukaan lukien puitesopimukset ja dynaamiset hankintajärjestelmät.¹⁶³ Dynaamisten hankintajärjestelmien sisäisissä kilpailutuksissa toimenpiteitä voidaan kohdistaa kilpailutuksiin, joiden arvo ylittää EU-kynnsarvon. Puitesopimuksissa toimenpiteitä sovelletaan vain kerran puitesopimuksen tekemisen yhteydessä. Toimenpiteitä ei siten sovelleta puitesopimuksen perusteella tehtäviin sopimuksiin.¹⁶⁴

Asetusta sovelletaan sen voimaantulon jälkeen käynnistettyihin hankintamenettelyihin.¹⁶⁵ Hankinnan käynnistämisen hetkenä pidetään yleisesti hankintailmoituksen julkaisuhetkeä.¹⁶⁶ IPI-

¹⁶¹ IPI-asetuksen 1 artiklan 2 kohta.

¹⁶² IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 10.

¹⁶³ IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 22. Puitejärjestely tarkoittaa yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Puitejärjestely itsessään ei ole kilpailutuksen toteuttamiseen käytettävä hankintamenettely, vaan enemmänkin sopimustyyppi tai tapa tilata tuotteita tai palveluita. Dynaamisella hankintajärjestelmällä puolestaan tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille (ns. hyllytavara). Dynaamiseen hankintajärjestelmään voi liittyä koko sen keston ajan, jolloin tarjoajat voivat koska tahansa tehdä osallistumishakemuksen ja pyytää osallistua järjestelmään. Eskola ym. 2017, s. 257 ja 271.

¹⁶⁴ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Kansainvälinen julkisten hankintojen instrumentti IPI.

<https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/kansainvalinen-julkisten-hankintojen-instrumentti-ipi> (4.2.2026).

¹⁶⁵ IPI-asetuksen 1 artiklan 4 kohta.

¹⁶⁶ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Kansainvälinen julkisten hankintojen instrumentti IPI.

<https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/muu-eu-hankintoihin-vaikuttava-saantely/kansainvalinen-julkisten-hankintojen-instrumentti-ipi> (4.4.2026).

toimenpidettä sovelletaan vain sellaisiin hankintamenettelyihin, jotka kuuluvat toimenpiteen piiriin ja jotka on käynnistetty toimenpiteen voimaantulon ja sen voimassaolon päättymisen, peruuttamisen tai soveltamisen keskeyttämisen välisenä aikana. Lisäksi IPI-toimenpiteitä sovelletaan vain hankintamenettelyihin, joiden ennakoitu arvo ylittää komission määrittämät kynnsarvot. Tavaroiden ja palvelujen osalta vähimmäiskynnsarvo on 5 miljoonaa euroa ja rakennusurakoiden sekä käyttöoikeussopimusten osalta 15 miljoonaa euroa. Kynnsarvot ovat IPI-toimikohtaisia eli komissio määrittelee viime kädessä sen, miten korkealle kynnsarvo lopulta asetetaan. Kynnsarvo voi siten olla korkeampikin kuin esitetyt vähimmäiskynnsarvot.

Asetuksen johdanto-osassa on korostettu, että IPI-sääntelystä huolimatta hankintaviranomaisilla ja hankintayksiköillä tulee jatkossakin ehdottomasti olla mahdollisuus ostaa kilpailukykyisillä hinnoilla laadukkaita tuotteita, jotka vastaavat niiden hankintavaatimuksia. Hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden olisi sen vuoksi voitava olla soveltamatta IPI-toimenpiteitä, joilla rajoitetaan sitoumusten piiriin kuulumattomien tavaroiden ja palvelujen markkinoillepääsyä, jos saatavilla ei ole unionista peräisin olevia tai sitoumusten piiriin kuuluvia tavaroita tai palveluja, jotka täyttävät hankintaviranomaisen tai hankintayksikön vaatimukset, tai keskeisen julkisen politiikan tarpeiden turvaamiseksi, esimerkiksi kansanterveyteen ja ympäristönsuojeluun liittyvistä pakottavista syistä. Kun hankintaviranomaiset tai hankintayksiköt soveltavat kyseisiä poikkeuksia, komissiolle olisi ilmoitettava asiasta hyvissä ajoin ja kattavasti, jotta tämän asetuksen täytäntöönpanoa voidaan seurata asianmukaisesti.¹⁶⁷

Sääntelyn kiertämisen ehkäisemiseksi tarjouskilpailun voittaneille tarjoajille voidaan asettaa erilaisia velvoitteita. IPI-toimenpiteiden kohteena olevien julkisten hankintojen kohdalla tarjouskilpailun voittaja voidaan velvoittaa olla teettämättä alihankintana enempää kuin 50 prosenttia sopimuksen kokonaisarvosta sellaisilla talouden toimijoilla, jotka ovat peräisin IPI-toimenpiteen kohteena olevasta kolmannesta maasta. Voittaneen tarjoajan tulee myös varmistaa sopimuksen keston ajan, ettei IPI-toimenpiteen kohteena olevassa maassa tuotetut tavarat tai palvelut edusta yli 50 prosenttia sopimuksen kokonaisarvosta. Tarjoajan tulee myös toimittaa hankintaviranomaiselle tai hankintayksikölle pyynnöstä 50 prosentin rajaa koskeva riittävä näyttö. Jos 50 prosentin rajoitusta ei noudateta, tulee tarjoajan maksaa oikeasuhteinen maksu, joka on 10–30 prosenttia sopimuksen kokonaisarvosta.¹⁶⁸

IPI-asetus koskee jäsenvaltioita, mikä tarkoittaa, että EU:n oma hallinto jää sen ulkopuolelle, ja unionin omat toimielimet soveltavat toistaiseksi omaa sääntelyään. Kritiikkiä onkin esitetty siitä,

¹⁶⁷ IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 26.

¹⁶⁸ IPI-asetuksen 8 artikla.

ettei hankintamarkkinoille pääsyn tulisi riippua siitä, onko kyseessä kansallinen vai eurooppalainen hankintayksikkö. IPI-asetus ei myöskään sovellu kansallisella tasolla niihin yksiköihin, jotka eivät täytä hankintayksikön kriteereitä. Lisäksi IPI-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ne hankintamenettelyt, jotka eivät kuulu klassisen hankintadirektiivin, erityisalojen hankintadirektiivin tai julkisia käyttöoikeuksia koskevan direktiivin alaan. Kyseisten direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle jäävät muun muassa kiinteistökaupat ja muut varallisuuteen liittyvät oikeustoimet, tietyt oikeudelliset palvelut sekä rahoitusvälineisiin liittyvät liiketoimet.¹⁶⁹ Vaikka IPI-asetus on oma asetuksena, on se siis kuitenkin sidottu hankintadirektiiveihin, joiden soveltamisala määrittelee myös IPI-asetuksen soveltamisalan rajat.

Hankintadirektiiveissä on määritelty ne kynnsarvot, jotka ylittävät hankinnat luokitellaan EU-hankinnoiksi ja joihin direktiivejä siten sovelletaan. Hankintadirektiivien mukaiset vuoden 2026 alussa voimaan tulleet EU-kynnsarvot tavaroiden ja palveluiden osalta ovat valtion keskushallintaviranomaisilla 140 000 euroa ja muilla hankintaviranomaisilla, kuten kunnilla ja hyvinvointialueilla, 216 000 euroa. Rakennusurakoiden ja käyttöoikeussopimusten kynnsarvo vuoden 2026 alusta lähtien on 5 404 000 euroa. Erityisaloilla tavara- ja palveluhankintojen nykyinen kynnsarvo on 432 000 euroa ja rakennusurakoiden ja käyttöoikeussopimusten kynnsarvo 5 404 000 euroa.¹⁷⁰

Kynnsarvojen osalta IPI-asetus ei ole sidottu direktiiveihin, ja asetuksessa määritellyt kynnsarvot ylittävät reilusti direktiivien kynnsarvot: IPI-asetuksessa rakennusurakoiden ja käyttöoikeussopimusten osalta kynnsarvo on yhtä suuri tai suurempi kuin 15 miljoonaa euroa ja tavara- ja palveluhankintojen osalta yhtä suuri tai suurempi kuin 5 miljoonaa euroa ilman arvonlisäveroa.¹⁷¹ IPI-asetuksen kynnsarvot jättävät soveltamisalan ulkopuolelle siis esimerkiksi kuntien kannalta merkittäviä hankintoja, mutta toisaalta kolmansien maiden tarjoajat harvoin osallistuvat pienempien hankintayksiköiden kilpailutuksiin unionissa. Sen sijaan kolmansien maiden tuontituotteita voidaan hyvinkin tarjota IPI-asetuksen kynnsarvojen alle jäävissä pienemmissä tarjouskilpailuissa.¹⁷²

Unionin toimintapoliittisena tavoitteena on tukea vähiten kehittyneiden maiden talouskasvua ja niiden yhdentymistä globaaleihin arvoketjuihin. Tämän vuoksi komission ei tulisi aloittaa IPI-

¹⁶⁹ Esteban Ríos 2023, s. 175.

¹⁷⁰ Hankintadirektiivien kynnsarvot perustuvat GPA:ssa sovittuihin kynnsarvoihin. Komissio päivittää EU:n kynnsarvoja kahden vuoden välein vastaamaan GPA-sopimusta. Ks. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, EU-kynnsarvot muuttuvat 1.1.2026. <https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2025/eu-kynnsarvot-muuttuvat-112026> (9.2.2026).

¹⁷¹ IPI-asetuksen 6 artiklan 4 kohta.

¹⁷² Esteban Ríos 2023, s. 175.

tutkimusta sellaisista maista, jotka on lueteltu unionin tullietuusjärjestelmästä annetun asetuksen¹⁷³ liitteessä IV ja jotka hyötyvät ”Kaikki paitsi aseet” (EBA) -järjestelystä.¹⁷⁴ EBA-järjestelmällä poistetaan tullit ja kiintiöt kaikilta EU:hun vähiten kehittyneistä maista tuoduilta tavaroilta aseita ja ampumatarvikkeita lukuun ottamatta.¹⁷⁵ Näitä maita vastaan ei voida asettaa IPI-toimenpiteitä lukuun ottamatta niitä tapauksia, joissa asetuksen soveltamisalaan kuuluvat kolmannet valtiot yrittävät kiertää asetusta näiden kehitysmaiden kautta.¹⁷⁶

Koska IPI-asetus on vielä suhteellisen uusi oikeudellinen instrumentti, liittyy sen soveltamiseen vielä käytännön haasteita ja kysymyksiä. Erityisen ongelmallista on sen arvioiminen, mistä maasta yritys tulee – milloin on kysymys esimerkiksi ”olennaisesta liiketoiminnasta, joka muodostaa suoran ja tehokkaan linkin maan talouteen” tai ”henkilöistä, jotka käyttävät suoraa tai epäsuoraa määräävää vaikutusvaltaa oikeushenkilön omistuksen, taloudellisen osallistumisen taikka sääntöjen kautta”. Tavarain tai palvelun alkuperä määräytyy tullikoodeksin mukaan, jonka soveltaminen on monelle hankintayksikölle vierasta.¹⁷⁷

IPI-asetuksen tehokas soveltaminen edellyttää talouden toimijoita, tavaroita ja palveluja koskevia selkeitä alkuperäsääntöjä.¹⁷⁸ IPI-asetuksen 3 artiklan 4 kohdan mukaan tavarain alkuperä on määritettävä asetuksen unionin tullikoodeksin¹⁷⁹ 60 artiklan mukaisesti, ja palvelun alkuperä on määritettävä sen suorittavan talouden toimijan alkuperän perusteella.¹⁸⁰ Palvelun alkuperä määrittyy IPI-asetuksen mukaan palvelua tarjoavan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön alkuperän perusteella. Oikeushenkilön alkuperänä pidetään sitä maata, jonka lainsäädännön mukaisesti oikeushenkilö on perustettu tai muulla tavoin järjestetty ja jonka alueella oikeushenkilö harjoittaa olennaista liiketoimintaa.¹⁸¹

¹⁷³ Asetus N:o 978/2012.

¹⁷⁴ IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 16.

¹⁷⁵ Euroopan komissio, Kaikki paitsi aseet (EBA). <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fi/content/kaikki-paitsi-aseet-eba> (5.4.2026).

¹⁷⁶ Ks. Esteban Ríos 2023, s. 176.

¹⁷⁷ Kontuniemi 2021, Julkiset hankkijat EU:n kauppapolitiikan vartijoina. Hansel. <https://www.hansel.fi/blogi/2021/08/04/julkiset-hankkijat-eun-kauppapolitiikan-vartijoina/> (4.2.2026).

¹⁷⁸ IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 11.

¹⁷⁹ Asetus N:o 952/2013.

¹⁸⁰ Tullikoodeksin 60 artiklan mukaan tietyistä maista tai tietyltä alueelta peräisin olevina tavaroina pidetään kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella kokonaan tuotettuja tavaroita. Tavarain, jonka tuottaminen on tapahtunut useammassa kuin yhdessä maassa tai alueella, on katsottava olevan peräisin siitä maasta tai siltä alueelta, jossa sille on suoritettu tähän tarkoitukseen varustetussa yrityksessä viimeinen merkittävä ja taloudellisesti perusteltu jalostus tai käsittely, joka on johtanut uuden tuotteen valmistukseen tai edustaa merkittävää valmistusastetta.

¹⁸¹ Jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustettujen tai muulla tavoin järjestettyjen oikeushenkilöiden alkuperän olisi katsottava olevan unionissa vain, jos niillä on suora ja tosiasiallinen yhteys jäsen-

4.2 Poikkeukset

Poikkeusmahdollisuuksista on säädetty IPI-asetuksen 9 artiklassa. Sen 1 kohdan mukaan hankintaviranomaiset ja hankintayksiköt voivat poikkeuksellisesti päättää olla soveltamatta IPI-toimenpidettä julkisia hankintoja koskevaan menettelyyn, jos ainoastaan IPI-toimenpiteen kohteena olevasta kolmannelta maasta peräisin olevien talouden toimijoiden esittämät tarjoukset täyttävät tarjouskilpailun vaatimukset tai päätös olla soveltamatta IPI-toimenpidettä on perusteltu yleiseen etuun, kuten kansanterveyteen tai ympäristönsuojeluun, liittyvistä pakottavista syistä. Poikkeamismahdollisuuksilla pyritään varmistamaan, että hankintayksiköt voivat ostaa asettamiaankin hankintavaatimuksia vastaavia laadukkaita tuotteita kilpailukykyisillä hinnoilla.¹⁸² Lisäksi kaikki IPI-asetuksessa säädetty poikkeamismahdollisuudet ovat johdettavissa EU:n laajemmista primaari- ja sekundaarioikeuteen perustuvista tavoitteista, joiden perusteella esitetään seuraavaksi teleologisesta näkökulmasta IPI-asetuksen poikkeusten mahdollisia soveltumistilanteita.

Hankintayksikön on ilmoitettava poikkeuksen soveltamisesta komissiolle kattavasti ja hyvissä ajoin.¹⁸³ Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan hankintayksikön on toimitettava komissiolle jäsenvaltion päättämällä tavalla viimeistään 30 päivän kuluttua sopimuksen tekemisestä hankintaviranomaisen tai hankintayksikön nimi ja yhteystiedot, kuvaus sopimuksen kohteesta, tiedot talouden toimijoiden alkuperästä, peruste päätökselle olla soveltamatta IPI-toimenpidettä, poikkeuksen soveltamisen yksityiskohtainen perustelu sekä tarvittaessa muut hankintaviranomaisen tai hankintayksikön tarpeelliseksi katsomat tiedot. Ilmoitusvelvollisuudella pyritään valvomaan asetuksen täytäntöönpanoa.¹⁸⁴

valtion talouteen. Jotta voitaisiin estää IPI-toimenpiteiden mahdollinen kiertäminen, sellaisten ulkomaisessa määräysvallassa tai omistuksessa olevien oikeushenkilöiden, jotka eivät harjoita olennaista liiketoimintaa kolmannen maan alueella tai sen jäsenvaltion alueella, jonka lainsäädännön mukaisesti ne on perustettu tai muulla tavoin järjestetty, alkuperä voidaan joutua määrittämään myös ottamalla huomioon muita tekijöitä, kuten omistajien tai muiden kyseiseen oikeushenkilöön määräysvaltaa käyttävien henkilöiden alkuperä. IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 13.

¹⁸² IPI-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 26.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

4.2.1 Ainoastaan IPI-toimenpiteen kohteena olevan maan tarjoajien tarjoukset täyttävät tarjouskilpailun vaatimukset

Hankintavaatimusten täytyminen saattaa toisinaan rajata hankintayksikön vaihtoehdot tietyistä maista peräisin oleviin tarjoajiin tai ratkaisuihin. Esimerkiksi tietoturvanäkökulmia, kuten tietojärjestelmiä koskevaa kyberturvallisuutta, on alettu huomioida hankintavaatimuksissa entistä enemmän etenkin silloin, kun hankinnan kohteeseen liittyy pääsy arkaluonteisiin tai strategisesti tärkeisiin tietoihin tai kyky hallita ja valvoa näiden tietojen käsittelyä ja kulkua kriittisten toimintojen ja palveluiden yhteydessä.¹⁸⁵

Poikkeuksen tavoitteena on mahdollistaa hankintavaatimuksia vastaavien laadukkaiden tuotteiden ostaminen kilpailukykyisillä hinnoilla. Käytännössä IPI-toimenpidettä voidaan siis olla soveltamatta myös silloin, kun IPI-toimenpiteen ulkopuolisia vaihtoehtoja on saatavilla, mutta ainoastaan IPI-toimenpiteen kohteena olevasta maasta peräisin olevan tarjoajan jättämä tarjous täyttää hankintavaatimukset. Hankintayksikön poikkeuksen soveltamista koskevan ilmoitusvelvollisuuden valvonnallinen merkitys korostuu erityisesti näissä tapauksissa, sillä hankintavaatimusten laatimisessa piilee mahdollisuus asetuksen kiertämiseen siten, että ainoastaan IPI-toimenpiteen kohteena olevasta maasta peräisin oleva tarjoaja pystyisi täyttämään tosiasiasa sen ominaisuuksien mukaan asetetut vaatimukset. Ilmoituksen perusteella komissio pystyy arvioimaan, onko poikkeaminen tarpeellista.

Esimerkkinä mainittakoon *Kelan* siirtyminen etuuskien käsittelyjärjestelmässään pilvipalveluihin vuonna 2027. Kehittämishojelman ja teknologiaratkaisun tarjouskilpailuun osallistui 17 toimijaa, joista yksikään ei ollut täysin eurooppalainen ratkaisu, joka olisi täyttänyt Kelan korkeat turvallisuus- ja laatuvaatimukset. Lisäksi kaikki ratkaisut olivat riippuvaisia Yhdysvalloista.¹⁸⁶ Kelan tarjouskilpailun voitti konsulttiyhtiö *PwC Italia*, joka tarjosi ratkaisuksi yhdysvaltalaista ohjelmistoyhtiötä, *Salesforcea*.¹⁸⁷ Vaikka Yhdysvallat on GPA-sopimuksen jäsenmaa, eikä IPI-asetus hypoteettisesti olisi voinut soveltua tilanteeseen *de jure*, osoittaa esimerkki kuitenkin EU:n oleva monilla aloilla kriittisesti riippuvainen kolmansista maista muun muassa teknologiassa. Mahdollisuus olla soveltamatta IPI-toimenpidettä tällaisissa tilanteissa on tärkeää ja edellytys myös sille, että julkisten hankintojen lähtökohta, julkisten varojen tehokas käyttö, voi jatkossakin toteutua.

¹⁸⁵ Ks. HE 2/2026 vp, s. 98.

¹⁸⁶ Suomen kuvalehti 6/2026, s. 9

¹⁸⁷ Ibid, s. 9. Tähän asti Kelan asiakastiedot ovat sijainneet Kelan omien tietokonesalien laitteissa Suomessa, mutta tulevaisuudessa tiedot sijaitsevat eri puolilla EU-aluetta. Yle Uutiset 13.11.2025.

4.2.2 Yleinen etu

Tarjousten valinnassa voidaan alhaisimman hinnan lisäksi ottaa huomioon valintaperusteena kokonaistaloudellinen edullisuus, mikä mahdollistaa yleiseen etuun liittyvien tavoitteiden (*public policy considerations*) huomioimisen. Kokonaistaloudellisen edullisuuden on oikeuskäytännössä katsottu käsittävän tietyt sosiaali- ja työvoimapolittiset tavoitteet ja ympäristönsuojelun intressit.¹⁸⁸ Yleistä etua käsittelee muun muassa EUT:n *Kattner Stahlbau* -ratkaisu¹⁸⁹, jossa todettiin saksalaisen vakuutusyhtiön voineen aiheuttaa esteitä palveluiden vapaalle liikkuvuudelle sellaisten yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi, joiden tavoitteena oli sosiaaliturvajärjestelmän yhden osa-alueen taloudellinen tasapaino.¹⁹⁰

Myös huoltovarmuusnäkökulmat voidaan liittää yleiseen etuun. Jäsenmaiden mahdollisuudesta poiketa yhteisöjen normeista jäsenmaata uhkaavissa kriisitilanteissa säädettiin jo vuonna 1957 solmitussa Rooman sopimuksessa Euroopan yhteisöjen perustamisesta.¹⁹¹ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä huoltovarmuudella on kuitenkin ollut suppea ja lähinnä sotilaallinen tulkinta, sillä se liittyy usein SEUT 346 turvallisuuspoikkeaman tulkintaan, joka puolestaan aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden kauppaan. EU-oikeudessa huoltovarmuutta käyttökelpoisempi oikeuttamisperuste on yleinen järjestys ja turvallisuus sen laajan soveltamisalan vuoksi.¹⁹²

Yleistä turvallisuutta poikkeamismahdollisuutena unionin oikeudesta käsittelee EUT:n ennakkoratkaisu *Campus Oil* (C-72/83). Tuomioistuimien katsoi öljytuotteiden hankintaa koskevassa ratkaisussaan, että kansallinen lainsäädäntö, jossa maahantuojat veloitettiin hankkimaan tietty prosentuaalinen osuus öljytuotteiden tarpeestaan omassa valtiossa sijaitsevalta jalostamolta, oli tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Kuitenkin tuomioistuimien katsoi, että jäsenvaltio, jonka öljytuotteiden hankinta on täysin tai lähes täysin tuonnista riippuvainen, voi vedota yleistä turvallisuutta koskeviin syihin asettaakseen maahantuojille veloitteen kattaa tietty prosentuaalinen osuus tarpeestaan ostamalla tuotteita kyseisen jäsenvaltion alueella olevalta jalostamolta, jos kyseisen jalostamon tuotantoa ei voida vapaasti markkinoida relevanteilla markkinoilla kilpailukyysisin hinnoin.

¹⁸⁸ Raitio – Miettinen 2021, s. 150.

¹⁸⁹ C-350/07 *Kattner Stahlbau*.

¹⁹⁰ Raitio – Miettinen 2021, s. 60.

¹⁹¹ Aaltola ym. 2016, s. 71.

¹⁹² Raitio – Tuominen 2025, s. 767–768. Ks. SEUT 346 artiklan soveltamisesta esim. MAO:284/2024, jossa markkinaoikeus katsoi käsiaseperheen hankintaa koskevassa ratkaisussaan, että SEUT 346 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun poikkeukseen turvautuminen oli hankinnassa ollut artiklassa tarkoitulla tavalla tarpeen ja rajat ylittävstä kilpailutuksesta pidättäytyminen välttämätöntä Suomen keskeisten turvallisuussetujen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Tuomioistuin katsoi, että tuomion antamisen aikana öljytuotteet olivat äärimmäisen merkittäviä valtion olemassaolon kannalta, sillä esimerkiksi julkiset peruspalvelut ja väestön hengissä pysyminen olivat niistä riippuvaisia, ja siten öljytuotetoimitusten keskeytymisestä aiheutuvat vaarat olisivat aiheuttaneet valtiolle turvallisuusriskin.¹⁹³

Hankintalain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä varautuminen ja huoltovarmuus on otettu huomioon erityisesti 71 §:ssä, joka koskee hankinnan kohteen kuvausta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi momentti, joka mahdollistaisi varautumisen, turvallisuuden ja huoltovarmuuden selkeämmän huomioimisen erityisesti hankinnoissa, jotka koskevat yhteiskunnan tai organisaation kriittisten toimintojen ja palveluiden tuottamista ja toimivuutta. Uuden 4 momentin mukaan hankintayksikkö voisi asettaa hankinnan kohteelle vaatimuksia turvallisuus- ja muut riskit huomioiden. Vaatimusten avulla hankintayksikkö voisi myös varmistaa hankinnan kohteen saatavuuden sopimuskauden aikana. Esimerkkinä hallituksen esityksessä on mainittu ylläpidon ja kehittämisen kannalta olennaisten resurssien teknologioiden ja tuotantopanosten hankintaan ja saatavuuden turvaamiseen liittyvät seikat.¹⁹⁴

4.2.3 Kansanterveys

Toistaiseksi IPI-asetuksen poikkeusperusteista käytännön merkitystä eniten on kansanterveydellä, sillä ensimmäinen IPI-toimenpide koskee lääkinnällisten laitteiden julkisia hankintoja. Kansanterveydestä on säädetty SEUT 168 artiklassa, jonka mukaan unionin toiminnassa tulee varmistaa ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Kansanterveys ja lääkintähuolto muodostavat oman kenttensä myös huoltovarmuusasioissa,¹⁹⁵ minkä vuoksi on tärkeää, että IPI-asetuksen kansanterveyteen perustuva poikkeus mahdollistaa oikeudellisen joustavuuden myös kriisitilanteissa. COVID-19-pandemia osoitti, miten merkityksellistä terveydenhuollon kriittisten tarvikkeiden saatavuus ja toimitusketjujen hallinta ovat huoltovarmuuden kannalta.¹⁹⁶

Terveys poikkeusperusteena ei ole EU-oikeudessa uusi ilmiö. Vaikka IPI-asetus ei tarkemmin määrittele, mitä kansanterveydellinen syy voisi tarkoittaa, voidaan sen merkitystä hahmottaa unionin sisämarkkinoita koskevan ratkaisukäytännön avulla. Kuten aiemmin *Cassis de Dijon* -ratkaisun yhteydessä havaittiin, unionin oikeudesta poikkeaminen on tietyissä tapauksissa mahdol-

¹⁹³ Ibid, kohta 34.

¹⁹⁴ HE 2/2026 vp, s. 98.

¹⁹⁵ Antola – Seppälä 2005, s. 18.

¹⁹⁶ Tuominen ym. 2022, s. 452.

lista, jos se on perusteltua ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi. *Cassis de Dijon* -ratkaisussa tuomioistuimien kuitenkin katsoi, etteivät kaupan esteet olleet perusteltuja kansanterveyden takia, sillä kuluttajat saivat tarpeelliset tiedot tuotteesta siinä ilmoitettujen tietojen perusteella.

Myös asiassa *C-416/00* tuomioistuimien katsoi, ettei tuonnin este ollut perusteltavissa ihmisten terveyden ja elämän suojelemaan liittyvistä syistä. Asiassa oli kyse kansallisesta lainsäädännöstä, jonka mukaan toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettu pakastettu leipä, joka saatettiin markkinoille toisessa jäsenvaltiossa lisäkypsennyksen jälkeen, oli pakattava ja varustettava erityisillä merkinnöillä ennen myyntiä. Tuomioistuimelle ei ollut toimitettu tietoja, jotka olisivat osoittaneet, että se, että leipää ei pakattu ennen sen tarjoamista myytäväksi, aiheuttaisi vaaraa terveydelle. Sen sijaan Italian hallitus totesi, että sääntelyn perusteena ei ollut elintarviketurvallisuuden asettamat vaatimukset eikä kuluttajan suojaaminen, vaan ainoastaan se, että esikypsennetty, mahdollisesti pakastettu leipä, joka myydään lopullisen kypsennyksen jälkeen, oli liian kilpailukykyinen käsiteollisesti valmistettuun leipään nähden.¹⁹⁷

Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä kansanterveys on katsottu hyväksyttäväksi oikeutamisperusteeksi unionin oikeudesta poikkeamiseen silloin, kun se on suhteellisuusperiaatteen mukaista ja oikeutetusti tavoiteltujen terveyden suojelun tavoitteiden kannalta tarpeellista.¹⁹⁸ Käsitteellisesti ihmisten terveyden ja elämän suoja voidaan liittää käsitteellisesti kansanterveyden suojan piiriin¹⁹⁹, mikä puolestaan viittaisi IPI-asetuksen kohdalla siihen, että esimerkiksi potilasturvallisuus voisi muodostaa poikkeamisperusteen IPI-toimenpiteestä lääkinnällisen laitteen hankinnassa.

Potilasturvallisuuden merkitystä lääkinnällisen laitteen hankinnassa on arvioitu esimerkiksi markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:235/2024.²⁰⁰ Ratkaisussa oli kyse CRP²⁰¹-laitteen pöytämalia ja testejä koskevasta tavarahankinnasta. Valittaja vaati hankintapäätöksen kumoamista sillä perusteella, että tarjouspyynnössä olisi asetettu syrjiviä, suhteettomia ja kilpailua rajoittavia vaatimuksia, jotka olivat johtaneet siihen, että vain yksi markkinoilla oleva toimija olisi voinut jättää tarjouksen. Markkinaoikeus katsoi, että tarjouspyynnössä mittausalueen ylärajaksi asetettu 200 mg/l oli ollut perusteeton vaatimus suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään, vaikka kyse on ollut

¹⁹⁷ Asia C-416/00, kohta 40.

¹⁹⁸ Asia 174/82 *Sandoz*, kohta 18.

¹⁹⁹ Raitio 2004, s. 246.

²⁰⁰ MAO:235/2024.

²⁰¹ C-reaktiivinen proteiini.

lääketieteellisestä laitteesta ja hankinnan kohdetta määritellessä oli ollut tarpeen ottaa huomioon potilasturvallisuus. Markkinaoikeus katsoi myös, että näytteelle asetettu 10 µl:n enimmäismäärä oli ollut suhteettoman tiukka. Sen sijaan markkinaoikeus katsoi, että vaatimuksessa, jonka mukaan laitteen tuli tunnistaa ja antaa erillinen virrehälytys näytteen puuttuessa tai sitä ollessa laitteessa liian vähäinen määrä, oli ollut kyse potilasturvallisuuden varmistamiseen tähtäävästä laitteen ominaisuudesta ja vaatimus virrehälytyksestä oli ollut perusteltu ja hyväksyttävä. Markkinaoikeus totesi perusteluissaan, että erillinen virrehälytys vähentää riskiä inhimillisiin virheisiin paremmin kuin silmämääräinen tarkistaminen, joka on laitteen käyttäjän saamasta perehdytyksestä ja kokemuksesta huolimatta altis inhimillisille virheille.

4.2.4 Ympäristönsuojelu

Yleiseen etuun liittyvien tavoitteiden huomioiminen julkisissa hankinnoissa on ajankohtaista ilmastomuutoksen asettamien uhkien vuoksi.²⁰² Hankintayksikkö voi ottaa hankinnassa huomioon ympäristönäkökohtia, kunhan ne liittyvät hankinnan kohteeseen, noudattavat unionin oikeuden peruseriaatteita eivätkä anna hankintaviranomaiselle rajoittamatonta valinnanvapautta.²⁰³ Ympäristönsuojelulla on EU-oikeudessa primaarioikeudellinen velvoite, jota ei siten voi IPI-toimenpiteelläkään ylittää. SEU 3 artiklan 3 kohdan mukaan unioni pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat muun muassa korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. SEUT 11 artiklan mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.

Ympäristönäkökulmat tuskin tulevat merkittävästi IPI-toimenpiteen poikkeusperusteina kysymykseen lääkinnällisten laitteiden hankinnoissa, mutta mikäli toimenpiteitä kohdistettaisiin tulevaisuudessa esimerkiksi energia-alan hankintoihin, voisi ympäristönsuojelu mahdollistaa toimenpiteestä poikkeamisen. Kiina on maailman tärkein aurinkopaneelien toimittaja, ja siitä on tullut monien kehittyneiden maiden välttämätön kauppakumppani sähkötuotannon hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä. Kiinan rooli on kasvanut merkittäväksi myös EU:n aurinkopaneelimarkkinoilla. Vuonna 2019 EU hankki 45 prosenttia aurinkopaneeleistaan Kiinasta. Samana vuonna Japani hankki Kiinalta 62 prosenttia aurinkopaneeleistaan.²⁰⁴

²⁰² Raitio – Miettinen 2021, s. 150.

²⁰³ Asia C-448/01, kohta 33.

²⁰⁴ Erixon ym. 2021, s. 10.

Vakiintunut oikeuskäytäntö osoittaa, että ympäristönsuojelulla on jo pitkään pystytty perustelemaan poikkeuksia unionin lainsäädännöstä. Asiassa *PreussenElektra*²⁰⁵ oli kyse muiden kysymysten ohella siitä, voiko kansallinen toimenpide, jolla annettiin kotimaisille tuotteille edullisempi kohtelu kuin tuontituotteille, olla ympäristösyistä perusteltu. Tapaus koski Saksassa voimassa ollutta lakia, jonka mukaan sähköjakeluyritysten oli ostettava sähköä, joka oli tuotettu niiden jakelualueella uusiutuvista energialähteistä, ja maksettava siitä kyseisessä laissa säädetty korvaus. Tuomioistuin totesi, että uusiutuvien energialähteiden käyttö sähkön tuottamiseen on hyödyllistä ympäristönsuojelun kannalta, koska sen avulla voidaan vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, jotka ovat yksi pääasiallisista syistä ilmastonmuutokseen, jota vastaan Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet taistelemaan.²⁰⁶ Tuomioistuin katsoi ympäristönsuojelun perusteella, ettei tällainen jäsenvaltion lainsäädäntö ollut EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan vastainen.

PreussenElektran seurauksena ympäristönsuojelu alettiin nähdä mahdollisuutena poiketa unionin oikeudesta tietyissä tapauksissa, ja siihen on viitattu muun muassa EUT:n ratkaisussa *Ålands Vindkraft*²⁰⁷. Asiassa tuomioistuin katsoi, että SEUT 34 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä lainsäädännölle, jonka nojalla uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön tuottajille voidaan myöntää luovutuskelpoisia sertifikaatteja vain kyseisen jäsenvaltion alueella tuotetun uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön perusteella.²⁰⁸

Asiassa *C-513/99* ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin halusi selvittää, oliko lisäpisteiden antaminen kaluston typpioksidipäästöjä ja melutasoa koskevista ominaisuuksista kiellettyä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaan, jos tiedetään etukäteen, että kaupungin omalla bussiliikennettä harjoittavalla laitoksella on mahdollisuus tarjota mainitut ominaisuudet omaavaa kalustoa, jota on muutoin mahdollisuus tarjota vain harvoilla alan yrityksillä. Tuomioistuin katsoi, että yhdenvertaisen kohtelun periaate ei estänyt tällaisten ympäristönsuojeluun liittyvien perusteiden huomioonottamista vain siksi, että hankintayksikön oma liikennelaitos kuuluu niihin harvoihin yritysisiin, joiden on mahdollista tarjota näiden perusteiden mukaiset vaatimukset täyttävää kalustoa.²⁰⁹ Käytännössä hankintayksiköt voivat tietysti edellytyksin asettaa sellaisiakin ympäristövaatimuksia, joiden seurauksena IPI-toimenpiteen kohteena olevasta maasta peräisin oleva tarjoaja tai tarjoajat olisivat niitä harvoja yrityksiä, jotka pystyisivät täyttämään vaatimukset.

²⁰⁵ Asia C-379/98 *PreussenElektra*.

²⁰⁶ *Ibid*, kohta 73.

²⁰⁷ Asia C-573/12 *Ålands Vindkraft*.

²⁰⁸ *Ibid*. Ks. myös asia C-204/2014 *Essent Belgium*, kohta 90.

²⁰⁹ Asia C-513/99, kohta 86.

5 Ensimmäinen IPI-toimenpide: Kiina ja lääkinnälliset laitteet

5.1 Made in China

Kiina on EU:n kolmanneksi suurin tavaroiden ja palveluiden kauppakumppani Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian jälkeen.²¹⁰ Kiina on kehittynyt taloudellisesti merkittävästi, ohittaen kehityksensä muun muassa Kanadan, Espanjan ja Norjan. Maan taloudellista nousua selittävät monet tekijät, kuten maassa yleisesti vallitseva korkea työmoraali ja yrittäjähenkisyys. Monet yritykset saavat kuitenkin myös suoraa tukea Kiinan hallinnolta saaden hyötyä, jota kansainvälisillä kilpailijoilla ei ole.²¹¹ Valtion suuri vaikutus yrityksiin on auttanut kiinalaisia yrityksiä menestymään kansainvälisesti esimerkiksi lääketeollisuuden markkinoilla, ja Kiinasta onkin tullut yksi EU:n merkittävimmistä lääkeaineiden (*Active Pharmaceutical Ingredients, API*) toimittajista.²¹² Lääketeollisuuden lisäksi Kiina on auttanut yrityksiään menestymään myös esimerkiksi aurinkopaneelin markkinoilla.²¹³

Kiina ei ole osa GPA-sopimusta tai mitään muutakaan julkisia hankintoja koskevaa kansainvälistä kauppasopimusta. Kiina on kuitenkin WTO:n jäsenmaa, joten tietyt julkisia hankintoja koskevat velvoitteet, kuten syrjimättömyys, läpinäkyvyys ja suosimiskielto (*most favoured nation, MFN*), koskevat myös sitä.²¹⁴ Julkisten hankintojen sääntely Kiinassa suosii vahvasti kotimaisia tarjoajia, tuotteita ja palveluita, ja Kiinan julkisia hankintoja sääntelevän lain (*Government Procurement Law, GPL*) 10 artiklan mukaan hallinnon tulee hankkia tuotteet, rakennusurakat ja palvelut kotimaisilta tarjoajilta. Artiklassa poikkeuksiksi on säädetty tapaukset, joissa hankinnan kohdetta ei ole saatavilla kohtuullisin kaupallisin ehdoin Kiinan alueella tai jokin muu laki sallii poikkeamisen. Poikkeuksen muodostavat myös ulkomailla tapahtuvaan käyttöön tarkoitetut hankinnat.

Kotimaisten yritysten suosiminen näkyy Kiinassa hankintalainsäädännön lisäksi poliittisissa linjauksissa. Vuonna 2015 tehty *Made in China 2025* -aloite pyrkii nostamaan kiinalaisia yrityksiä

²¹⁰ European Commission, China: EU trade relations with China. Facts, figures and latest developments. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en?prefLang=fi (1.2.2026).

²¹¹ Suuri osa hankintasopimuksista unionissa tehdään alhaisimman hintatarjouksen perusteella, mikä saattaa mahdollistaa EU:n ulkopuolisille tarjoajille epäoikeudenmukaista etua tarjotessaan alihinnalla saamiensa valtiontukien ansiosta. Tällaiset poikkeuksellisen alhaiset kolmansien maiden tarjoukset voivat vaarantaa laatustandardit ja kansallisen turvallisuuden, erityisesti kriittisen infrastruktuurin osalta. (2024/2103(INI)), Erityiset suositukset eurooppalaisten julkisten hankintojen parantamiseksi, kohdat 56–57.

²¹² Erixon ym. 2021, s. 8–9.

²¹³ Tämä on aiheuttanut haittaa EU:n omalle aurinkoenergiateollisuudelle, ja EU on pyrkinyt puuttumaan asiaan asettamalla polkumyyntitulleja. Erixon ym. 2021, s. 10.

²¹⁴ SWD(2024) 91 final, s. 183.

globaalien markkinoiden kärkeen suosimalla kotimaisia yrityksiä. Lisäksi esimerkiksi vuonna 2020 presidentti Xi Jinping esitti, että hallitus tulisi tukemaan kiinalaisia yrityksiä strategisesti tärkeillä aloilla, erityisesti robotiikassa, biolääketieteessä ja lääketeknologiassa. Kiinan toimintaa on kritisoitu laajasti vapaan ja reilun kaupan vääristämisestä, jonka vaikutukset näkyvät EU:n roolin pienenemisenä globaaleissa arvoketjuissa. Siinä missä EU:n kaupallinen yhteistyö Kiinan kanssa on kasvanut, on EU:n oma ulkoinen kilpailukyky heikentynyt useilla sektoreilla.²¹⁵

Erytisissä suosituksissaan eurooppalaisten julkisten hankintojen parantamiseksi parlamentti on kehottanut komissiota, jäsenvaltioita ja hankintaviranomaisia hyödyntämään kaikilta osin käytävissä olevia välineitä, joilla pystytään puuttumaan epäreiluun kilpailuun EU:n ulkopuolisista maista. Parlamentti kehottaa soveltamaan ehdotonta vastavuoroisuuden periaatetta hyödyntäen tehokkaasti IPI-asetusta, korostaen erityisesti niitä tilanteita, joissa kyse on pääsystä EU:n julkisten hankintojen markkinoiden strategisille aloille. Vastavuoroisuusperiaatteen lisäksi EU voi rajoittaa pääsyä hankintamarkkinoilleen myös vedoten kansainvälisen kaupan sääntöjen, kuten WTO:n sääntöjen, rikkomiseen.²¹⁶

Kiinan lisäksi myös muut valtiot harjoittavat julkisissa hankinnoissaan erilaisia protektionistisia toimia. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on pitkään ollut käytössä sääntelyä, joka velvoittaa liittovaltion virastoja hankkimaan Yhdysvalloissa valmistettuja tai tuotettuja tuotteita.²¹⁷ Ensimmäinen tällainen säädös oli vuonna 1933 käyttöön otettu *Buy American Act* (BAA), joka edellyttää liittovaltion virastoja antamaan sopimuksissaan hintaetuus kotimaisille lopputuotteille ja rakennusmateriaaleille.²¹⁸ Lisäksi marraskuussa 2021 Yhdysvaltain presidentti Joseph R. Biden hyväksyi *Build America, Buy America Actin* (BABA) osana infrastruktuurilakia (*Infrastructure Investment and Jobs Act*), joka koskee rautaa, terästä, valmistettuja tuotteita ja rakennusmateriaaleja, ja

²¹⁵ Erixon ym. 2021, s. 11.

²¹⁶ Hankintaviranomaisille tulisi asettaa selkeät velvoitteet hylätä tällaiset tarjoukset, jos poikkeuksellisen alhaista hintaa ei voida perustella uskottavasti. (2024/2103(INI)), Erytyiset suositukset eurooppalaisten julkisten hankintojen parantamiseksi, kohdat 54–57.

²¹⁷ Yhdysvaltojen kotimaisia tuotteita suosiva sääntely poikkeuksineen voidaan sinänsä rinnastaa IPI-asetukseen GPA-poikkeuksineen. Toisaalta IPI-asetuksessa on kyse vastavuoroisuuden takaamisesta, eikä suoraan EU:n tarjoajien suosimisesta ilman IPI-toimenpiteisiin oikeuttavia syrjiviä toimia toimenpiteiden kohteena olevassa kolmannessa maassa. Siinä missä EU:n hankintasääntelyssä IPI-asetuksen kaltainen, luonteeltaan protektionistinen sääntely muodostaa poikkeuksen, Yhdysvalloissa puolestaan vapaakauppasopimukset muodostavat poikkeuksen kotimaisten tuotteiden suosimiseen.

²¹⁸ BAA sisältää myös poikkeuksia, jotka mahdollistavat ulkomaisten tuotteiden hankkimisen. Vuoden 1979 kauppasopimuslaki (*Trade Agreements Act, TAA*) valtuuttaa presidentin luopumaan sellaisista BAA-vaatimuksista, jotka olisivat ristiriidassa Yhdysvaltojen tekemien vapaakauppasopimusten kanssa. Congress.gov, The Buy American Act and Other Federal Procurement Domestic Content Restrictions, s. 2.

jonka tarkoituksena on tukea kotimaista tuotantoa, luoda työpaikkoja ja vahvistaa toimitusketjuja.²¹⁹ Myös EU on siirtymässä kohti *Made in Europe* -sääntelyä julkisissa hankinnoissa.²²⁰

5.2 Katsaus EU:n ja Kiinan lääkinnällisten laitteiden julkisten hankintojen markkinoihin

IPI-asetus on otettu ensimmäisen kerran käyttöön 30.6.2025, jolloin EU sulki kiinalaiset yritykset pois lääkinnällisiä laitteita koskevista hankintamenettelyistä, jotka ovat arvoltaan vähintään 5 miljoonaa euroa. Kiinasta peräisin olevia lääkinnällisiä laitteita voi muiden toimittajien tarjouksiin sisältyä enintään 50 prosenttia sopimuksen kokonaisarvosta. Toimenpiteen taustalla on Euroopan komission 24. huhtikuuta 2024 vireille panema IPI-tutkimus, joka koski Kiinan toimenpiteitä ja käytäntöjä, joiden seurauksena unionin talouden toimijoiden, tavaroiden ja palvelujen pääsy lääkinnällisten laitteiden julkisten hankintojen markkinoille Kiinassa häiriintyi vakavasti ja toistuvasti.²²¹ Tutkimusta koskevassa kertomuksessa komissio päätteli, että tutkimuksessa todetut toimenpiteet ja käytännöt ovat olemassa, niitä sovelletaan koko Kiinan alueella ja ne vaikuttavat kaikkiin lääkinnällisten laitteiden luokkiin tavalla, joka aiheuttaa vakavan ja toistuvan häiriön unionin talouden toimijoiden ja unionissa valmistettujen lääkinnällisten laitteiden pääsyyn Kiinan lääkinnällisten laitteiden julkisten hankintojen markkinoille.²²²

Tutkimuksessa selvisi, että Kiinan viranomaiset ovat ottaneet käyttöön kattavan, yleisesti sovellettavan etuuskohtelujärjestelmän kotimaisten lääkinnällisten laitteiden hankinnassa. Kiinan toimenpiteet ovat heikentäneet merkittävästi unionin toimijoiden ja unionissa valmistettujen lääkinnällisten laitteiden pääsyä Kiinan julkisten hankintojen markkinoille. Kiinassa on voimassa oikeudellisesti sitova velvoite, jonka mukaan hankintayksiköiden on hankittava kotimaisia lääkinnällisiä laitteita aina, kun ne kilpailevat maahantuotujen laitteiden kanssa ja ovat kohtuullinen vaihtoehto. Etusijalle asetetaan sellaiset maahantuodut lääkinnälliset laitteet, jotka liittyvät teknologian siirtoon kotimaisille yrityksille. Kiinan viranomaiset ovat myös antaneet julkisille sairaaloille

²¹⁹ United States Environmental Protection Agency, Build America, Buy America (BABA) Overview. <https://www.epa.gov/baba/build-america-buy-america-baba-overview>, (26.1.2026).

²²⁰ COM(2026)100.

²²¹ Aiheesta uutisoitun esimerkiksi Yle Uutiset 14.1.2025. Ks. myös ulkoministeriö https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/eu-rajoittaa-kiinalaisten-tarjoajien-osallistumista-laakinnallisten-laitteiden-julkisiin-hankintoihin ja Julkisten hankintojen neuvontayksikkö <https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2025/eun-ensimmainen-ipi-toimenpide-vaikuttaa-laakinnallisten-laitteiden-hankintoihin> (20.2.2026).

²²² COM(2025) 5.

ohjeita, joissa edellytetään, että 137 luokassa maahantuodut lääkinnälliset laitteet suljetaan kokonaan hankintojen ulkopuolelle.

Lääkinnälliset laitteet ovat merkittäviä paitsi terveyden myös talouden näkökulmasta.²²³ Lääkinnällisiä laitteita on säännelty EU-tasolla vuodesta 1990 lähtien.²²⁴ EU:ssa lääkinnällisiä laitteita sääntelevät asetus lääkinnällisistä laitteista²²⁵ ja asetus in vitro diagnostiikkaan tarkoitetuista laitteista²²⁶, joiden taustalla oli kasvava huoli potilasturvallisuudesta, laitteiden suorituskyvystä ja läpinäkyvyydestä. Nämä asetukset ovat jäsenmaita sitovaa sekundaarioikeutta.²²⁷

MD-asetuksen 2 artiklan 1 momentin 1 kohdan mukaan lääkinnällisellä laitteella tarkoitetaan instrumenttia, laitteistoa, välinettä, ohjelmistoa, implanttia, reagenssia, materiaalia tai muuta tarviketta, jonka valmistaja on tarkoittanut käytettäväksi ihmisillä, joko yksinään tai yhdistelminä, seuraaviin lääketieteellisiin tarkoituksiin:

- sairauden diagnosointi, ehkäisy, ennakointi, ennusteen laatiminen, tarkkailu, hoito tai lievitys,
- vamman tai toimintarajoitteen diagnosointi, tarkkailu, hoito, lievitys tai kompensointi,
- anatomian taikka fysiologisen tai patologisen toiminnon tai tilan tutkiminen, korvaaminen tai muuntaminen,
- tietojen saaminen ihmiskehon ulkopuolella (*in vitro*) suoritettavien tutkimusten avulla ihmiskehosta otetuista näytteistä, mukaan lukien elinten, veren ja kudosten luovutukset,

ja jonka pääasiallista aiottua vaikutusta ihmiskehossa tai -kehoon ei saavuteta farmakologisin, immunologisin tai metabolisin keinoin mutta jonka toimintaa voidaan tällaisilla keinoilla edistää. Lääkinnällisinä laitteina pidetään myös hedelmöitymisen säätelyyn tai tukemiseen tarkoitettuja laitteita sekä lääkinnällisten laitteiden puhdistukseen, desinfiointiin tai sterilointiin nimenomaisesti tarkoitettuja tuotteita.

²²³ Su ym. 2025, s. 1.

²²⁴ Tuominen ym. 2022, s. 457.

²²⁵ MD-asetus, (EU) 2017/745.

²²⁶ IVD-asetus, (EU) 2017/746.

²²⁷ Ks. Su ym. 2025, s. 2–3.

Lääkinnällisiä laitteita ovat useat kotoakin löytyvät tarvikkeet, kuten verenpainemittari, laastarit, silmälasit, kuulolaite ja kondomit. Lääkinnällisiksi laitteiksi luokitellaan myös esimerkiksi kos-teuttavat silmätipat ja lihaskipuihin käytettävä kylmägeeli. Lääkinnällisiä laitteita eivät ole hygie-niatuotteet, hyvinvointimittarit, hengityssuojat tai käsien desinfiointiaineet.²²⁸

EU:n ja Kiinan lääkinällisiä laitteita koskevissa menettelyissä voidaan löytää tiettyjä samankal-taisuuksia. Molemmissa oikeusjärjestelmissä on käytössä esimerkiksi luokittelutapa, joka perus-tuu laitteen riskiluokkaan. Riskiluokituksen perusteella määräytyy sääntely ja menettelyt, joita kuhunkin lääkinälliseen laitteeseen sovelletaan. Esimerkiksi matalan riskiluokan (luokka I) lai-teisiin sovelletaan kevyempiä vaatimuksia. EU:ssa nämä laitteet saavat CE-merkinnän yleensä itsenäisen varmennusmenettelyn kautta, kunhan tarvittavat asiakirjat säilytetään mahdollista tarkastusta varten. Kiinassa vastaavasti luokan I lääkinälliset laitteet eivät tarvitse NMPA:n (*National Medical Products Association*) ennakkohyväksyntää päästäkseen markkinoille. Laitteet on vain ilmoitettava alueelliselle viranomaiselle ja valmistaja vastaa itse vaatimusten noudattami-sesta ja dokumenttien säilyttämisestä tarkastusta varten.²²⁹

Kiinan lainsäädännön on kuitenkin nähty olevan EU:n lainsäädäntöä suotuisampaa lääkinällis-ten laitteiden innovaatioille. On esitetty, että EU:n ylisääntelyllä on innovaatioita jarruttava vaiku-tus. Kuitenkin, kuten edellä todettiin, Kiinan ja EU:n lääkinällisiä laitteita koskevassa säänte-lyssä on myös samankaltaisuuksia. Puhtaasti sääntelyn näkökulmasta ei siis voida täysin perus-tella sitä, miksi EU on jäämässä myös lääkinällisten laitteiden markkinoiden kehityksessä Kiinan jalkoihin. Muita selittäviä tekijöitä ovat Kiinan markkinoiden koko, sen erityinen tutkimus- ja kehi-tyspolitiikka sekä tämän tutkimuksen kannalta merkittävin tekijä, valtion rooli yritysten tukemi-nessä.²³⁰

Ajankohtainen esimerkki Kiinan antamasta valtioneudesta ja teollisuuspoliittisista kannustimista on tutkimuksessa aiemmin mainittu *Made in China 2025* -aloite, jossa lääkinälliset laitteet ovat keskeisessä asemassa. Aloitteen tavoitteena on lisätä merkittävästi kotimaassa valmistettujen lääkinällisten laitteiden käyttöä kasvattamalla Kiinassa valmistettujen laitteiden osuutta sairaa-loissa.²³¹ *Made in China* -strategia, jossa yksilöidään huippuluokan lääkinälliset laitteet, on joh-tanut siihen, että maakuntien sairaaloita on ohjeistettu saavuttamaan kotimaisten huippuluokan lääkinällisten laitteiden hankinnoissa erittäin korkeat tavoiteosuudet (70 prosenttia vuoteen

²²⁸ Fimea: Mitä ovat lääkinälliset laitteet? https://fimea.fi/laakinnalliset_laitteet/mita-ovat-laakinnalliset-laitteet- (20.2.2026).

²²⁹ Su ym. 2025, s. 7.

²³⁰ *Ibid*, s. 13–14.

²³¹ *Ibid*, s. 15.

2025 mennessä ja 95 prosenttia vuoteen 2030 mennessä). Käytännössä tämä tarkoittaisi tuontituotteiden pääsyn Kiinan julkisten hankintojen markkinoille lähes nollaan.²³²

Lisäksi lääkinnällisten laitteiden maahantuojiin sovelletaan työläitä hyväksymismenettelyjä, jotka vaikeuttavat Kiinan markkinoille pääsyä entisestään. Jos kotimaisia tavaroita ei ole saatavilla tai niitä ei voida hankkia kohtuullisin kaupallisin ehdoin Kiinassa, tuontitavaroiden hankintaan sovelletaan tuontitavaroiden hankintaa koskevissa hallinnollisissa toimenpiteissä vahvistettua erityistä arviointi- ja hyväksymismenettelyä. Paikallishallinnon rahoitusyksikköjen myöntämä hyväksyntä perustuu asiantuntijaryhmän arvioon siitä, tuotetaanko Kiinassa tavaroita, joilla on vastaavat tekniset ominaisuudet ja käyttötarkoitus kuin tuontitavaroilla. Hankintasopimuksen arvosta riippumatta 87 prosenttiin lääkinnällisiä laitteita koskevista julkisista tarjouskilpailuista sisältyy nimenomaisia tai implisiittisiä kieltoja hankkia maahantuotuja lääkinnällisiä laitteita tai syrjiviä vaatimuksia, jotka vaikuttavat tällaisiin hankintoihin. Maahantuotuja lääkinnällisiä laitteita syrjitään myös esimerkiksi teknologian siirtoa koskevien vaatimusten perusteella.²³³

Lääkinnällisten laitteiden määrään perustuva hankintamenettely tarkoittaa sellaisten tuotteiden erittäin suurten määrien hankintaa, joihin kohdistuu voimakasta kilpailua kansallisella tai maakunnallisella tasolla, jotta voitaisiin saavuttaa alhaisemmat hinnat. Kiinan viranomaisten määrään perustuva hankintamenettely johtaa siihen, että toimittajat tekevät erittäin alhaisia tarjouksia täyttääkseen valintaperusteet ja voittaakseen sopimuksia. Tällainen hankintamenettely asettaa maahantuodut lääkinnälliset laitteet ja ulkomaiset talouden toimijat huomattavan epäedulliseen asemaan ja johtaa lääkinnällisiä laitteita maahantuovien ulkomaisten toimijoiden sekä näissä määrään perustuvissa tarjouskilpailuissa kilpailevien maahantuotujen lääkinnällisten laitteiden tosiasialliseen syrjintään ja rajoittamiseen tai jopa poissulkemiseen sekä haittaa merkittävästi ja toistuvasti unionin toimijoiden ja unionissa valmistettujen lääkinnällisten laitteiden pääsyä Kiinan julkisten hankintojen markkinoille.²³⁴

Kiinan hankintajärjestelmä vahvistaa epäsuorasti Kiinan teollisuutta, kun tarjouskilpailuilla pyritään kasvattamaan kiinalaisyriyten kotimaisia markkinaosuuksia ja sitä kautta myös kansainvälistä laajentumista. Käytäntö näyttää erityisesti lääkinnällisten laitteiden julkisissa hankinnoissa. Kiinan hankintapolitiikka ei perustu pelkästään sosiaaliturvan tavoitteiden edistämiseksi.

²³² COM(2025) 5 final, s. 10.

²³³ Ibid, s. 3–10.

²³⁴ Ibid, s. 6–11.

Hankinnoissa tehdyt säästöt ovat joissain tapauksissa olleet yhteydessä henkilöstön palkankorotuksiin. Esimerkiksi vuonna 2021 Kiinan valtioneuvosto nimenomaisesti ilmaisi yhteyden hankinnoissa tehtyjen säästöjen ja sairaaloiden palkkausuudistusten välillä.²³⁵

Terveysteknologiayritysten kannalta IPI-asetuksella on useita vaikutuksia. Asetuksen myötä EU:n terveysteknologiayrityksille voi avautua uusia vientimahdollisuuksia ja vähäisemmästä kilpailusta koituvaa kilpailuetua kotimarkkinoilla. IPI-asetus voi aiheuttaa myös kansainvälisten kumppanuuksien ja investointien muutoksia esimerkiksi yhteisyritysten ja jakelusopimusten osalta. Asetuksella voi olla yhteys myös EU:n terveysteknologiayritysten tutkimus- ja kehitysresurssien uudelleenkohdentamiseen, mikä puolestaan voi vaikuttaa tekoälyratkaisujen kehitykseen ja kaupallistamiseen. Asetuksen mahdollisesti aiheuttamat vastatoimet saattavat lisätä epävarmuutta EU-yrityksille, jotka toimivat EU:n ulkopuolisilla markkinoilla.²³⁶ Kiina on kolmanneksi tärkein vientikohde suomalaisille terveysteknologiayrityksille. Sen sijaan kiinalaisten lääkinnällisten laitteiden valmistajien osuus EU:n markkinoilla on melko pieni, minkä takia EU:n vaikutusvalta IPI-säätelyn kautta saattaa jäädä rajalliseksi.²³⁷

5.3 Toimenpiteen oikeasuhteisuus ja vaikutukset unionin etuun

Komission täytäntöönpanoasetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan EU sulkee menettelyn ulkopuolelle kaikkien Kiinan tasavallasta peräisin olevien talouden toimijoiden jättämät tarjoukset kaikissa unionin julkisissa hankintamenettelyissä, joiden kohteena on CPV-koodeihin 33100000-1-33199000-1 kuuluvien lääkinnällisten laitteiden hankinta ja joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on yhtä suuri tai suurempi kuin 5 000 000 euroa.

IPI-toimenpiteen oikeasuhteisuuden osalta komissio totesi, että toisin kuin Kiinan toteuttama järjestelmä, IPI-toimenpide ei edellytä rajoittavia lisäominaisuuksia, kuten raskaita hyväksyntämenettelyjä Kiinasta peräisin olevien lääkinnällisten laitteiden hankinnalle tai alakohtaisten tavoitteiden asettamista unionista peräisin olevien lääkinnällisten laitteiden hankinnalle. Vaikka kyseessä on soveltamisalaltaan laajin mahdollinen IPI-toimenpide, olisi se silti joka tapauksessa suppeampi kuin Kiinan käyttöön ottaman kotimaisten lääkinnällisten laitteiden hankintaan yleisesti sovellettavan etuuskohtelujärjestelmän soveltamisala ja vahvistettu poissulkeva vaikutus.

²³⁵ Erixon ym. 2021, s. 4.

²³⁶ Healthtech Finland <https://teknologiateollisuus.fi/healthtech/eu-tutkii-esteita-terveysteknologialle-kiinassa-julkinen-kuuleminen-kaynnissa/> (20.2.2026).

²³⁷ Ibid.

Siten toimenpidettä voidaan pitää oikeasuhteisina Kiinan viranomaisten käyttöön ottamiin ja toteuttamiin todettuihin toimenpiteisiin ja käytäntöihin nähden.²³⁸

IPI-sääntelyn yhteydessä unionin edun merkitystä voidaan tarkastella lääkinnällisiä laitteita koskevan komission täytäntöönpanoasetuksen avulla. Täytäntöönpanoasetuksessa arvioidaan IPI-toimenpiteen käyttöönottoa unionin edun kannalta ottaen huomioon unionin talouden toimijoiden edut ja toimenpiteen vaikutukset unionin etuun myös laajemmin. Komission arvion mukaan lääkinnällisiä laitteita koskevan IPI-toimenpiteen kielteiset vaikutukset ovat vähäisiä suhteutettuna toimenpiteellä saavutettavia alla esitettyjä laajempia etuja.

Toimenpiteen nähdään tarjoavan merkittäviä kasvumahdollisuuksia unionin talouden toimijoille, jos Kiinan viranomaiset poistaisivat sen seurauksena syrjivät esteet markkinoillaan. Julkisten hankintojen osuus lääkinnällisten laitteiden kokonaiskulutuksesta unionissa on 50-70 prosenttia, eikä ole syytä arvioida, että Kiinasta peräisin olevien lääkinnällisten laitteiden osalta osuus olisi erilainen. Komissio on tämän perusteella esittänyt varovaisen arvion, jonka mukaan IPI-toimenpide voisi vähentää Kiinasta peräisin olevien lääkinnällisten laitteiden tuontia vuosittain 15-20 prosenttia, mikä tarkoittaisi vuosittain 1–1,2 miljardia euroa Kiinasta peräisin olevien lääkinnällisten laitteiden 6,2 miljardin euron kokonaistuonnista. Myöskään merkittäviä kielteisiä vaikutuksia unionin talouden toimijoihin ei ole havaittu.²³⁹ Toimenpiteen on lisäksi katsottu olevan hyödyllinen unionin lääkinnällisten laitteiden valmistajille, jotka työllistävät unionissa noin 700 000 henkilöä, mikä edistäisi myös uusien työpaikkojen luomista alalla.²⁴⁰

Hankintayksiköiden edun kannalta huomionarvoista on, että noin 96 prosenttia kaikista unionin hankintamenettelyistä jäisi IPI-toimenpiteen soveltamisalan ulkopuolelle, jolloin myös hallinnollisten rasitteiden on arvioitu jäävän vähäisiksi. Myös hankintayksiköihin kohdistuvat talousarviovaikutukset on arvioitu vähäiseksi täytäntöönpanoasetuksessa. Kun otetaan huomioon unionin lääkinnällisten laitteiden erittäin kilpailukykyiset markkinat ja useat kotimaiset ja ulkomaiset vaihtoehtoiset toimittajat, komissio on arvioinut, että toimenpiteestä huolimatta unionin markkinoilla olisi riittävästi kohtuuhintaisia lääkinnällisiä laitteita.²⁴¹

²³⁸ Komission täytäntöönpanoasetus 2025/1197. 2.1.2 Mahdollisen IPI-toimenpiteen oikeasuhteisuus, kohdat 23–26.

²³⁹ Ibid. 2.3.1 Unionin talouden toimijoiden etu, kohdat 46–48.

²⁴⁰ Ibid. 2.3.3 Unionin talouden etu, kohta 56. Komissio on arvioinut, että Kiinasta tulevan tuonnin odotettu korvaaminen unionissa valmistetuilla lääkinnällisillä laitteilla säilyttäisi alan nykyiset työpaikat ja voisi mahdollisesti luoda yli 3 000 uutta työpaikkaa unioniin, vaikka Kiinan markkinoiden esteitä ei poistettaisikaan.

²⁴¹ Ibid. 2.3.2 Unionin hankintaviranomaisten ja -yksikköjen etu, kohdat 53–55.

6 Johtopäätökset

6.1 Kolmansien maiden asema EU:n julkisissa hankintamenettelyissä

Julkisten hankintojen kansainvälisellä sääntelyllä ja sopimuksilla on perinteisesti pyritty kitkemään protektionistisia toimenpiteitä, joilla maat suojaavat omia kansantalouksiaan kansainväliseltä kilpailulta. Protektionistinen kaupankäynti elää yhteiskunnan muutoksen mukana, ja historiassa se on esiintynyt aaltona esimerkiksi 1800-luvun lopulla teollistumisen aikana sekä 1970-luvun öljykriisistä johtuneen laman seurauksena. Nyt muuttunut geopoliittinen ympäristö on jälleen luonut painetta siirtyä kohti protektionistisempia markkinoita, joissa oman kansantalouden suojeleminen koskee Euroopan unionia kokonaisuudessaan suhteessa kolmansiin maihin. EU on siirtymässä kohti sääntelyä, jonka mukaan julkisissa hankinnoissa tulisi suosia eurooppalaisia ratkaisuja, minkä lisäksi EU on ottanut käyttöön IPI-asetuksen vastauksena kolmansien maiden syrjiviin toimenpiteisiin julkisten hankintojen markkinoilla. Muutoksista johtuen kolmansien maiden asema EU:n julkisten hankintojen sääntelykehikossa on herättänyt epäselvyyttä, jota on pyritty selvittämään tuoreessa hankintasääntelyssä ja EUT:n ratkaisukäytännössä.

Syrjimättömyys on primaarioikeuden periaatteena laaja ja ulottuu useisiin sekundaarioikeuden aloihin, kuten sisämarkkinoihin ja julkisten hankintojen sääntelyyn. Vaikka julkisia hankintoja ei primaarioikeudessa materiaalisesti säädellä, perustuu EU:n julkisten hankintojen lainsäädäntö kuitenkin useisiin primaarioikeuden lähteisiin. Sekundaarioikeuden tulisi olla primaarioikeuden valtuuttamaa, mikä johtaa toisinaan primaari- ja sekundaarioikeuden välisiin ristiriitoihin. Esimerkiksi EU:n perustussopimuksissa nimenomaisesti kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä, mutta samalla unioni kuitenkin luo lainsäädäntöä, jolla kolmannen maan tarjoajan voi sulkea hankintamenettelyn ulkopuolelle tarjoajan, tuotteen tai palvelun alkuperämaan perusteella. Tutkimuksessa selvitettiin, miten primaarioikeuden oikeusperiaatteet suhtautuvat siihen, ettei kolmannen maan tarjoajalla ole käytännössä lähes ollenkaan oikeussuojaa EU:n hankintamarkkinoilla.

EUT:n ratkaisut *Kolin* ja *Qingdao* antoivat selkeän linjauksen kolmansia maita koskevaan epäselvyyteen, vaikka voimassa ollut oikeustila itsessään ei ratkaisujen seurauksena muuttunut. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tulokset kiteytyvät näiden tuomioiden perusteella havaittavaan syrjimättömyysperiaatteen soveltamisalan rajaukseen ja toisaalta siihen, mitä perustamissopimuksissa tarkoitettu syrjintä tarkoittaa. EU:n syrjimättömyysperiaatteella pyritään sääntelemään sisämarkkinoita. EU:n perustussopimukset on tehty nimenomaan yhteisten sisämarkkinoiden luo-

miseksi, ja kansalaisuuteen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan tässä yhteydessä jäsenvaltioiden välistä unionin kansalaisten ja jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten syrjintää. Vastaus on siis tältä osin varsin yksinkertainen: sopimuksettomien kolmansien maiden tarjoajien, tuotteiden ja palveluiden pääsyä EU:n hankintamarkkinoille voidaan rajoittaa, sillä ne eivät alun perinkään ole kuuluneet primaarioikeuden periaatteiden piiriin, eivätkä ne siten voi niihin myöskään vedota.

6.2 IPI-asetus

EU on perinteisesti kannattanut kansainvälisesti avoimia julkisten hankintojen markkinoita myös suhteessa kolmansiin maihin, ja EU:n hankintamarkkinat ovat jo pitkään kuuluneet maailman avoimimpien markkinoiden joukkoon. Silti EU:sta peräisin olevat tarjoajat ovat toistuvasti kohdanneet haasteita päästä vastavuoroisesti kolmansien maiden markkinoille. Vastatoimena näille syrjiville toimenpiteille EU on ottanut käyttöön vastavuoroisuusasetuksen, IPI-asetuksen, jonka mukaan kolmannen maan tarjoajat, tuotteet ja palvelut voidaan joissain tapauksissa sulkea kokonaan EU:n hankintamarkkinoiden ulkopuolelle.

Asetuksen voidaan todeta olevan linjassa EU:n muun kolmansia maita koskevan sääntelyn ja ratkaisukäytännön kanssa. Ensinnäkin sellaisen sopimuksen tekeminen, jolla taataan kolmannen maan talouden toimijoiden pääsy julkisten hankintojen markkinoille, kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, kuten ratkaisut *Kolin* ja *Qingdao* vahvistivat. Lisäksi IPI-toimenpiteiden soveltamisalassa on otettu huomioon GPA-sopimuksen ja muiden vastaavien kansainvälisten sopimusten vaikutus, jotka takaavat pääsyn julkisiin hankintoihin. Asetus voidaan myös nähdä jopa syrjimättömyysperiaatteen edistäjänä, sillä sen tarkoituksena ei ole sulkea EU-markkinoita, vaan avata kolmansien maiden hankintamarkkinat poistamalla rajoittavia toimenpiteitä. Asetuksen avulla EU voi parhaimmillaan edistää kansainvälisten julkisten hankintamarkkinoiden avoimuutta.²⁴²

Ensisijainen tutkimuskysymys näyttäytyy monimutkaisempänä IPI-asetuksen käytännön soveltamistapauksissa. Vaikka tutkimus keskittyi ensisijaisesti talouden toimijoihin, sivuttiin sääntelyn soveltamisessa myös kolmansista maista peräisin olevia tavaroita ja palveluita. Hankinnan kohteena oleva tavaran tuotantoketju ja komponentit voivat tehdä vaikeaksi määrittellä, milloin kyse on jäsenvaltiosta peräisin olevasta tuotteesta tai palvelusta, ja milloin taas IPI-asetuksen sovel-

²⁴² Ks. Cernat 2023, s. 95.

tamisaalasta. Erityisen ongelmallista on määritellä tavaran alkuperä kansainvälisissä tuotantoketjuissa, jotka voivat olla monelle hankintayksikölle vieraita. Käytännön soveltamisen ongelmakohdaksi saattaa myös nousta, miten hankintayksiköiden resurssit riittävät valvomaan esimerkiksi yksittäisiä eriä sellaisissa hankinnoissa, jotka koostuvat suurista määristä tuotteita.

IPI-asetuksen mukaan yrityksen alkuperä määritellään luonnollisen henkilön kohdalla sen mukaan, minkä maan kansalainen kyseinen henkilö on tai missä maassa hänellä on pysyvä oleskeluoikeus. Oikeushenkilön kohdalla alkuperä määritellään joko sen mukaan, minkä maan lainsäädännön mukaisesti oikeushenkilö on perustettu tai muulla tavoin järjestetty ja jonka alueella oikeushenkilö harjoittaa toimintaansa. Vaihtoehtoisesti jos oikeushenkilö ei harjoita liiketoimintaa sen synnyinmaan alueella, oikeushenkilön alkuperä määräytyy niiden henkilöiden mukaan, jotka voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa oikeushenkilöön kyseisen oikeushenkilön omistuksen, siinä olevan rahoitusosuuden tai kyseistä oikeushenkilöä koskevien sääntöjen perusteella. Tavaran ja palvelun alkuperä puolestaan määräytyy tullikoodeksin mukaan.

IPI-asetuksen tehokkuus on pitkälti kiinni siitä, miten jäsenvaltiot pystyvät soveltamaan sitä yhdenmukaisesti. Asetuksen yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi on esitetty, että komissio tekisi yritysten kotipaikkaa koskevat tutkimukset keskitetysti ja pitäisi rekisteriä yrityksistä, joihin asetusta on sovellettava. Hallinnollista taakkaa voisi pyrkiä keventämään esimerkiksi tietojärjestelmällä, joka ohjaisi hankintayksiköjä arvioimaan, milloin asetusta tulisi soveltaa.²⁴³ Komissio onkin jo kehittänyt *Procurement4Buyers*-työkalun, jonka avulla hankintayksiköt voivat selvittää, kuuluuko kolmas maa GPA-sopimukseen tai sen kaltaiseen kansainväliseen sopimukseen unionin kanssa. Vastaavanlaisten työkalujen käyttöönotto voisi helpottaa hankintayksiköjä kolmansista maista peräisin olevien tarjoajien, tavaroiden ja palveluiden asemaa kartoitettaessa.

Siinä missä IPI-asetus pyrkii varmistamaan vastavuoroiset julkisten hankintojen markkinat, saattaa sääntelyllä olla myös kielteisiä seurauksia. Jos muuten potentiaalisia tarjoajia ja tuotteita suljetaan pois EU:n tarjouskilpailuista, saattaisi se esimerkiksi lisätä hankintakustannuksia. Tällainen toiminta saattaa myös rajoittaa innovointia sekä vaikuttaa EU:n hankintayksiköiden tekemien hankintojen laatuun. Tästä saattaa kärsiä julkisten hankintojen kilpailuttamisen tavoite, julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö. Kielteisten seurauksien ehkäisemiseksi IPI-asetukseen sisällytetyt poikkeukset ovat tärkeitä, jotta asetusta voidaan käyttää eri tilanteissa joustavasti toimenpiteen vaikutukset huomioiden.

²⁴³ Ks. Esteban Ríos 2023, s. 186.

Kiellettyä protektionismia, ja toisaalta sallittuakin sellaista, on toisinaan esiintynyt myös jäsenvaltioiden välillä. Tällainen jäsenvaltioiden välillä tapahtuva oman maan suosiminen on niitä tapauksia, joita hankintasäädösten syrjimättömyysperiaatteella pyritään estämään. Tutkimus osoittaa, että sekä IPI-asetuksen että sisämarkkinoiden vastavuoroisuutta koskevan sääntelyn tarkoituksena on protektionismin torjuminen. SEUT 34 artiklan sisältämä kiello asettaa kaupan esteitä koskee kuitenkin ainoastaan jäsenvaltioita, eikä se siten kiellä EU:n protektionistisia toimia suhteessa EU:n ulkopuolisiin maihin tai ole esteenä esimerkiksi IPI-asetuksen kaltaiselle sääntelylle.

Tutkimuksessa käytettiin kaupan esteitä koskevaa ratkaisukäytäntöä tulkinta-apuna IPI-asetuksen sisällön ymmärtämiseksi. Sekä IPI-asetus että jäsenvaltioita koskeva kiello asettaa kaupan esteitä mahdollistavat sääntelystä poikkeamisen tietyissä tapauksissa. Poikkeukset sisältävät samankaltaisuuksia, sillä unionin etu, yleinen etu, ympäristönsuojelu ja kansanterveys on tunnustettu poikkeusperusteiksi niin jäsenvaltioiden välisten kaupan esteiden arvioinnissa kuin IPI-asetuksessakin. IPI-toimenpiteestä voidaan poiketa, jos poikkeaminen on perusteltua yleiseen etuun, kuten kansanterveyteen tai ympäristönsuojeluun, liittyvistä pakottavista syistä.

Lääkinnällisiin laitteisiin kohdistuvan ensimmäisen IPI-toimenpiteen vuoksi erityistä merkitystä poikkeusperusteista on kansanterveydellä, johon on luontevaa yhdistää myös potilasturvallisuus. IPI-asetuksen mukaan IPI-toimenpidettä voidaan olla soveltamatta kansanterveyteen liittyvistä pakottavista syistä. Unionin oikeudesta poikkeaminen on EUT:n ratkaisukäytännössä katsottu sallituksi silloin, kun se on perusteltua terveyden suojelemiseksi. Terveys on katsottu sallituksi poikkeusperusteeksi silloin, kun poikkeaminen on suhteellisuusperiaatteen mukaista ja oikeutetusti tavoiteltujen terveyden suojelun tavoitteiden kannalta tarpeellista. Lääkinnällisten laitteiden hankinnoissa esimerkiksi vaatimus laitteen sisältämästä inhimillisiä virheitä estävästä virrehäilytyksestä on ollut potilasturvallisuuden kannalta perusteltu. IPI-toimenpiteestä voitaisiin siis poiketa esimerkiksi silloin, kun ainoastaan toimenpiteen kohteena olevan maan tarjoajien tarjoukset sisältäisivät kansanterveyden tai potilasturvallisuuden kannalta välttämättömiä ominaisuuksia.

Myös ympäristönsuojelu saattaa poikkeusperusteena aktualisoitua tulevaisuuden IPI-toimenpiteissä erityisesti silloin, jos toimenpiteitä kohdistettaisiin energia-alan hankintakohteisiin. Ympäristönäkökulmat ovat EUT:n ratkaisukäytännössä vakiintuneet poikkeusperusteena unionin oikeudesta esimerkiksi ratkaisuissa *PreussenElektra* ja *Ålands Vindkraft*. Primaarioikeudessa tunnustettujen ympäristötavoitteiden perusteella hankintayksiköt voivat tietyin edellytyksin asettaa sellaisiakin ympäristövaatimuksia, joiden seurauksena IPI-toimenpiteen kohteena

olevasta maasta peräisin oleva tarjoaja tai tarjoajat olisivat niitä harvoja yrityksiä, jotka pystyisivät täyttämään vaatimukset.

Kansanterveyden ja ympäristönsuojelun lisäksi yleinen etu voidaan yhdistää unionin huoltovarmuuteen, jota käsitellään poikkeusperusteena unionin tuomioistuimen ratkaisuihin usein yleisen järjestyksen turvallisuuden yhteydessä. Ennakkoratkaisu *Campus Oil* osoittaa unionin lainsäädännöstä poikkeamisen olevan mahdollista yleisen turvallisuuden nojalla esimerkiksi silloin, kun kyse on julkisten peruspalvelujen toiminnasta tai väestön hengissä pysymisestä.

IPI-asetuksessa on viitattu myös unionin etuun, jolle ei ole yhtä vakiintunutta määritelmää. IPI-toimenpide voidaan hyväksyä, jos komissio katsoo sen olevan unionin edun mukaista. Ensimmäisessä IPI-toimenpiteessä unionin etua arvioitiin ottamalla huomioon sekä unionin talouden toimijoiden edut että toimenpiteen vaikutukset unionin etuun laajemmin. Komissio arvioi lääkinällisiä laitteita koskevan IPI-toimenpiteen kielteisten vaikutusten olevan vähäisiä suhteutettuna toimenpiteellä saavutettaviin laajempiin etuihin. Arviossaan komissio huomioi kasvumahdollisuudet unionin talouden toimijoille, jos Kiinan viranomaiset poistaisivat sen seurauksena syrjivät esteet markkinoillaan. Arvion mukaan IPI-toimenpide voisi vähentää Kiinasta peräisin olevien lääkinällisten laitteiden tuontia vuosittain 15–20 prosenttia. Lisäksi unionin edun arvioinnissa huomioitiin toimenpiteestä saatava hyöty unionin lääkinällisten laitteiden valmistajien ja uusien työpaikkojen luomisen kannalta. Tulevaisuudessa IPI-toimenpiteiden kohdealoista riippuen unionin edun arvioiminen voi saada myös erilaisia painotuksia.

Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta kysymykseen tulee, ovatko IPI-asetuksen soveltamisesta aiheutuvat hallinnolliset prosessit ja niihin käytettävät resurssit oikeassa suhteessa niillä saavutettavaan hyötyyn nähden. Ensimmäisen IPI-toimenpiteen yhteydessä komissio arvioi, että hallinnollinen rasite jäisi vähäiseksi, sillä noin 96 prosenttia kaikista unionin hankintamenettelyistä jäisi toimenpiteen soveltamisalan ulkopuolelle. Koska IPI-toimenpiteitä on toistaiseksi toteutettu vain Kiinan osalta lääkinällisten laitteiden julkisissa hankinnoissa, on vaikea arvioida, onko IPI-asetus ylipäättään tehokas keino estää EU:n syrjintää kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoilla, ja miten sen tehokkuus näyttäytyisi eri sektoreilla. Jos asetuksen tavoite toimia vastavuoroisuutta edistävänä diplomaattisena painostuskeinona ei toteutuisi, on myös mahdollista, että asetus jää askeleeksi kohti protektionistisempia eurooppalaisia hankintamarkkinoita, mikä puolestaan haastaa EU:n perinteistä roolia vapaakaupan edistäjänä.

IPI-asetuksen tehokkuutta voidaan kyseenalaistaa myös sen kynnysarvojen perusteella, jotka ovat hankintadirektiiveihin verrattuna huomattavasti korkeampia. EU ei IPI-asetuksen keinoin voi

puuttua hankintoihin, jotka ovat tavaroiden ja palveluiden osalta alle 5 miljoonaa euroa ja rakennusurakoiden osalta 15 miljoonaa euroa. Jos kuitenkin ajatellaan esimerkiksi kunnan näkökulmasta, on jo miljoonankin euron hankinta suuri. Vaikka kolmansien maiden tarjoajat harvoin osallistuvat unionissa pienempiin hankintoihin, on pienemmillä kilpailutuksilla merkitystä tuontituotteiden kannalta. Kynnysarvojen näkökulmasta kysymykseen tulee myös, voivatko kolmannet maat yrittää kiertää niitä esimerkiksi pilkkomalla hankintoja osiin. Kiertämismahdollisuus löytyy myös IPI-asetuksen soveltamiskoikkeuksissa, etenkin niiden maiden osalta, joihin asetusta ei sovelleta.

IPI-asetuksen lisäksi komission ehdottama IAA-asetus toisi julkisiin hankintoihin merkittäviä muutoksia, sillä asetuksen myötä hankintamenettelyissä tulisi ottaa huomioon lisää uusia EU-alkuperävaatimuksia. IAA-asetuksella julkista kysyntää pyrittäisiin käyttämään teollisuuspolitiikan välineenä.²⁴⁴ Siinä missä ratkaisut *Kolin* ja *Qingdao* osoittivat, että hankintayksiköillä on mahdollisuus sulkea sopimuksettomat maat hankintamenettelyn ulkopuolelle, veisi IAA-asetus ratkaisujen vahvistaman mahdollisuuden askeleen pidemmälle, velvoittaen hankintayksiköitä sulkemaan tällaiset tarjoajat pois hankintamenettelystä pakollisen poissulkemisperusteen nojalla. Asetus muistuttaa osin IPI-asetusta, ja se sisältää esimerkiksi vastaavia säännöksiä koskien poikkeuksia ja GPA-sopimuksen jäsenmaita.

6.3 Kolmansien maiden markkinoillepääsy osana EU:n huoltovarmuussäätelyä

Huoltovarmuus ja strategiset riippuvuudet kolmansista maista nähdään entistä tärkeämpänä osana julkisia hankintoja. EU:lla ei ole huoltovarmuuden alalla perussopimuksessa annettua ylikansallista toimivaltaa, jolla se voisi pakottaa jäsenmaita tiettyihin toimiin. Kuten *Kolin* ja *Qingdao* osoittivat, unionilla sen sijaan on yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla, johon kuuluu myös kolmansien maiden pääsy unionin julkisten hankintojen markkinoille. Julkiset hankinnat ovat siten luonnollinen tapa EU:lle pyrkiä edistämään kriisinkestävyyttään ja irtautumaan haitallisista riippuvuussuhteistaan. Vaikka EU:lle ei ole perussopimuksilla annettu lisää toimivaltaa, ovat 2020-luvun kriisit pakottaneet unionin laajentamaan keinovalikoimaansa sille annetun toimivallan puitteissa.

Kriisien johdosta tapahtunutta toimivallan siirtymistä ilman perussopimuksien muuttamista on kyseenalaistettu demokratian näkökulmasta. Lisäksi kritiikkiä on esitetty siitä, etteivät julkiset hankinnat välttämättä ole huoltovarmuuden säätelyn kannalta tehokkain keino, sillä komissio

²⁴⁴ Edilex-uutiset 23.3.2026.

ei ole niissä toimeenpaneva elin. Komissiolla on käytössään kauppapolitiikan alalla myös muita keinoja, kuten kauppasopimuksia, kansainvälisiä riidanratkaisumenettelyjä, tuotteiden markkinoillepääsyä koskevia rajoituksia, tulleja tai yritysten sijoittumisen sääntelyä. Haasteita saattavat aiheuttaa myös huoltovarmuuden ja julkisten hankintojen sääntelyn väliset ristiriidat esimerkiksi tulevaisuuden mahdollisia kriisejä varten tehtävissä hankinnoissa. Huoltovarmuuden näkökulmasta haasteita liittyy etenkin siihen, miten hankintaprosessi voidaan suorittaa niin, että tehokas kilpailuasetelma toteutuu rajallisista tiedoista huolimatta.

Ottaen huomioon julkisten hankintojen suuren osuuden bruttokansantuotteesta yhdistettynä kotimaisten tarjoajien suosintaan, on kansainvälisillä liberalisointitoimenpiteillä kuitenkin vielä runsaasti käyttämätöntä potentiaalia niin hankintayksiköiden kuin tarjoajienkin näkökulmasta.²⁴⁵ Julkiset hankinnat voivat parhaimmillaan olla tehokas keino mukautua geopoliittisen ympäristön vaatimukseen ja samalla vahvistaa EU:n kriisinkestävyttä. Huoltovarmuuden huomioimisella julkisissa hankinnoissa on myös arvioitu olevan positiivisia yritysvaikutuksia, kuten kilpailuetua ja liikevaihdon kasvua, etenkin niille yrityksille, jotka ovat panostaneet turvallisuuteen, kyberturvallisuuteen ja toimitusketjunsäilytykseen. Muutokset voivat myös yleisesti kannustaa investoimaan turvallisuuteen.²⁴⁶

Vaikka unioni on siirtymässä kohti EU-keskeisempiä julkisten hankintojen markkinoita, ei sääntelyn tarkoituksena ole eristää EU:ta muusta maailmasta. Uudesta sääntelystä huolimatta parlamentti on korostanut, ettei julkisten hankintojen sääntelyä jatkossakaan tule käyttää protektionistisiin tavoitteisiin. Vaikka kolmansien maiden markkinoillepääsyn sääntely on yksi keino edistää EU:n tavoitteita, tulisi unionin vahvistaa kriisinkestävyttään ja kilpailukykyään myös muilla keinoin. Unionia sitovat edelleen WTO:n jäsenyydestä aiheutuvat sitoumukset, minkä vuoksi GPA-sopimus ja muut kansainväliset julkisia hankintoja koskevat sopimukset on otettu huomioon niin IPI-asetuksessa kuin IAA-ehdotuksessakin. EU:n etujensa suojelemiseen käyttämien uusien keinojen myötä kansainvälisten sopimusten merkitys korostuu, ja muutokset voivat kannustaa kolmansia maita solmimaan unionin kanssa julkisia hankintoja koskevia sopimuksia. Vaikka EU on ottanut uuden suunnan kohti *Made in Europe* -sääntelyä, pyrkii se edelleen vastavuoroisuuden ehdolla avoimiin markkinoihin suhteessa kolmansiin maihin. Vastavuoroisuus voi olla unionille tehokas keino löytää tasapaino avoimuuden ja strategisen autonomian välille.

²⁴⁵ Cernat 2023, s. 86.

²⁴⁶ HE 2/2026 vp, s. 76.